
ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: др Љубомир Ожеговић

*Одлука број: У-30/16 од 30. јануара 2019. године
„Службени гласник Републике Српске“, број 11/19*

НАПЛАТА УТВРЂЕНИХ ПОРЕСКИХ ОБАВЕЗА

Пошто оспореним одредбама није јасно и предвидљиво утврђено ко је од повезаних лица и по ком правном основу у обавези да умјесто пореског обвезника плати његову пореску обавезу као супсидијарни платаци, такво нормирање је у супротности са правном сигурношћу као једним од најважнијих сегмената начела владавине права.

Из образложења

Владимир Драгичевић из Козарске Дубице и Арсеније Балтић из Бање Луке дали су Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 38. ст. 4. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13, 31/14), а накнадно и допуно иницијативе, достављену Суду последије ступања на снагу Закона о измјенама и допунама Закона о пореском поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 44/16), којом траже оцјену уставности и одредбе члана 38. став 5. овог закона. У иницијативи се наводи да предметне законске одредбе нису у сагласности са чланом 63. Устава Републике Српске. Даваоци иницијативе, наиме, сматрају да је оспорено прописивање, којим се лица која имају статус повезаних лица са пореским обвезником обавезују на плаћање његове пореске обавезе уколико се од њега ова обавеза не може наплатити, супротно уставном принципу да се обавеза плаћања пореза утврђује према економској снази обвезника. Такође истичу да предметна норма доводи до ситуације у којој су лица која по овом закону имају статус повезаних лица са пореским обвезником одговорна за плаћање његове пореске обавезе, иако немају никакав утицај

на настанак и висину те обавезе, нити сазнање о њој. Поред тога, наводи се да оспорене законске одредбе нису у сагласности са чланом 1. Протокола број 1, уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Успостављање овакве одговорности, по мишљењу иницијатора, представља стављање несразмјерног имовинског терета на повезано лице, тако да у овом случају не постоји правична равнотежа између општег интереса државе и имовинских права појединца. У иницијативи се такође износи став да оспорено прописивање није у сагласности са начелом владавине права, које је утврђено чланом 5. став 1. алинеја 4. Устава, а на којем се заснива уставно уређење Републике Српске. Сходно наведеном, предлаже се да Суд утврди да оспорене законске одредбе нису у сагласности са Уставом.

Поступајући по иницијативи, Суд је рјешењем број У-30/16 од 26. октобра 2016. године одлучио да покрене поступак за оцјену уставности члана 38. ст. 4. и 5. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13, 31/14 и 44/16), јер је сматрао да постоје разлози да се у поступку пред Судом оцијени да ли су предметне законске норме у сагласности са Уставом Републике Српске.

Народна Скупштина Републике Српске није доставила одговор на рјешење о покретању поступка.

Оспореним одредбама Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13, 31/14 и 44/16) прописано је: да повезано лице одговара за обавезе пореског обвезника у случајевима када је утврђено да се пореска обавеза не може наплатити из новчаних средстава, покретне или непокретне имовине, хартија од вриједности или личних примања пореског обвезника (члан 38. став 4), те да у случају из става 4. овог члана, Пореска управа рјешењем о плаћању пореских обавеза из члана 40. овог закона утврђује да наплата утврђених пореских обавеза од пореског обвезника није могућа ни на један од законском прописаних начина, утврђује статус повезаног лица и налаже повезаном лицу да плати утврђену пореску обавезу у року од 30 дана од дана достављања рјешења (члан 38. став 5).

Приликом оцјењивања уставности оспорених законских одредаба Суд је имао у виду гаранције из члана 5. став 1. Устава, према коме се уставно уређење Републике темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима (алинеја 1), социјалној правди (алинеја 3) и владавини права (алинеја 4). Суд је у конкретном случају такође узео у обзир и слиједеће уставне норме: да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу устава, осим

када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом (члан 49. став 1); да Република мјерама економске и социјалне политике подстиче економски развој и повећање социјалног благостања грађана (члан 51); да Република и општина буџетом утврђују јавне приходе и јавне расходе, а средства буџета су порези, таксе и други законом утврђени приходи (члан 62); да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и да се утврђује према економској снази обвезника (члан 63); да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, порески систем, организацију, надлежност и рад државних органа, финансирање остваривања права и дужности Републике, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тачке 6, 7, 10, 17. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава).

Поред тога, Суд је у конкретном случају као релевантну узео у обзир и одредбе члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, према којем свако физичко или правно лице има право на мирно уживање своје имовине, нико не смије бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и то само под условом предвиђеним законом и општим начелима међународног права (став 1), а претходне одредбе ни на који начин не умањују право државе да примијени законе које сматра потребним да би уредила употребу имовине у складу са општим интересом или за осигурање плаћања пореза, других доприноса или казни. (став 2).

Полазећи од цитираних уставних норми Суд је утврдио да су, сагласно наведеним уставним овлашћењима, Законом о пореском поступку Републике Српске уређени организација, надлежност, права и обавезе Пореске управе Републике Српске, права и обавезе пореских обвезника, порески поступак, плаћање пореских обавеза, редовна и принудна наплата пореских обавеза, пореска контрола, поступак по правном лијеку и надзор и прекршаји из области пореза у Републици Српској. Законодавац је овим законом, између осталог, прописао и начин подношења пореске пријаве (чл. 30 - 33), доспјелост и измирење пореске обавезе (чл. 34 - 38), као и поступак плаћања (чланови 42 - 46).

Уређујући питање начина измирења пореске обавезе, оспореним чланом 38. ст. 4. и 5. предметног закона законодавац је прописао да за пореску обавезу обвезника одговара лице које се у односу на њега налази у статусу повезаног лица у смислу одредаба овог закона, и то у случају када се утврди да се пореска обавеза не може наплатити од пореског обвезника ни на који законом предвиђен начин. У вези с тим, ради утврђивања значења

појма повезаних лица по овом закону, као и циља који је имао законодавац код прописивања оспорених одредби, Суд је разматрао као релевантне и остале одредбе члана 38. Закона.

У том смислу, Суд је утврдио да је одредбом члана 38. став 1. тачке а) и б) овог закона, прописано да се повезаним лицима, у смислу овог закона, сматрају: чланови породице пореског обвезника, лице које контролише обвезника, лице које контролише обвезник или лице које је под заједничком контролом са обвезником. Према одредби члана 38. став 2. Закона, чланови породице пореског обвезника из става 1. тачка а) овог члана су супружник пореског обвезника, сродници по крви у правој линији, браћа и сестре, усвојеници и њихови потомци који живе у заједничком домаћинству са пореским обвезником. Одредбом става 3. члана 38. овог закона прописано је да контрола из става 1. тачка б) овог члана значи власништво, директно или путем једног или више правних лица, од најмање 50% вриједности имовине или најмање 50% гласова акционара правног лица које је у питању, на начин да се сматра да лице посједује све акције које директно или индиректно посједују чланови његове породице.

Према члану 40. Закона, чије одредбе је законодавац ставио у везу са чланом 38. став 5. Закона, рјешењем о плаћању пореских обавеза након извршене пореске контроле, Пореска управа утврђује пореску обавезу и налаже пореском обвезнику да плати утврђену пореску обавезу у року од 30 дана од дана достављања рјешења (став 1); рјешење из става 1. овог члана не доноси се за обавезе пријављене у смислу члана 39. ст. 1. и 2. овог закона (став 2); ако два или више лица солидарно одговарају за обавезу, онда се рјешење за плаћање пореске обавезе доноси за свако од њих, а плаћање цјелокупне обавезе може вршити било које од њих (став 3).

Оцјењујући уставност оспорених законских одредаба Суд је утврдио да чланом 38. ст. 4. Закона о пореском поступку, осим одређивања круга повезаних лица и прописивања само једног основа – да се Пореска управа није могла намирити од пореског обвезника, законодавац није одредио никакве узрочно-посљедичне везе на основу којих би се засновала одговорност повезаног лица за плаћање неизмирене пореске обавезе пореског обвезника. По оцјени Суда, овом законском одредбом није јасно и предвидљиво утврђен правни основ одговорности повезаног лица које, сходно овој норми, одговара својом имовином без обзира на његово учешће у било каквим пословима или трансакцијама са пореским обвезником и без икаквог његовог утицаја или доприноса. На основу норме из члана 38. став 4. предметног закона, повезано лице не може са сигурношћу знати када улази у поље примјене ових норми. Наиме, овом законском одредбом, по

оцјени Суда, није прецизно формулисано које је од повезаних лица и по којем основу, осим чињенице повезаности, у обавези да умјесто пореског обвезника плати његову пореску обавезу као супсидијарни плататац, како би се грађанима пружио одговарајући степен заштите од арбитрарног одлучивања пореских органа. Суд је мишљења да се не може ставити овако велик и неограничен терет на повезана лица само из разлога што имају својство члана породичног домаћинства или су преко чланства у правном лицу у интересном односу са пореским обвезником, уз истовремено изостављање доказивања релевантног каузалног односа између пореског обвезника и повезаног лица. Суд сматра да није спорно прописивање круга повезаних лица, али правни основ за њихово обавезивање за плаћање пореског дуга за члана породице или за порески дуг привредног друштва, по оцјени Суда, не може бити заснован искључиво на самој чињеници повезаности са пореским обвезником. Законодавац је, по мишљењу овог суда, овлашћен да, у оквиру својих уставних овлашћења, предузме одговарајуће мјере како би заштитио фискални интерес Републике и спријечио потенцијалне злоупотребе у смислу избјегавања извршења пореских обавеза. Међутим, приликом прописивања таквих мјера мора утврдити јасне и прецизне критеријуме, како би те законске норме испуњавале све гаранције Устава Републике Српске и међународних стандарда о заштити људских права.

Имајући у виду да правна сигурност, као један од најважнијих сегмената начела владавине права из члана 5. алинеја 4. Устава, захтијева да правна норма буде јасна, прецизна, доступна адресатима и за њих предвидљива, тј. таква да они могу стварно и конкретно знати своја права и обавезе, како би у складу са њима могли поступати, Суд је утврдио да оспорени члан 38. став 4. предменог закона није у сагласности са овом одредбом Устава. Према оцјени Суда, оспорена законска норма у супротности је и са начелом заштите имовинских права из члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију, које одредбе постављају захтјеве сразмјерности приликом задирања државе у право на имовину грађана, кад је то у општем интересу. Принцип сразмјерности подразумијева да ограничење права на имовину мора бити разумно и такво да се постигне легитимна сврха да је неопходно ради остваривања постављеног циља и терет који се намеће не смије бити претјеран. Због тога, не смије бити нарушена правична равнотежа између јавног интереса и имовинских интереса физичких и правних лица, односно на адресате оспорене норме не смије пасти превише велики терет у односу на циљ који се њоме жели постићи. Ови услови, по оцјени Суда, у конкретном случају нису испуњени, тако да оспорено прописивање може

довести до нарушавања имовинских права субјеката који имају статус повезаних лица са пореским обвезником.

По оцјени Суда, овакво прописивање је супротно и гаранцијама из члана 10. Устава из разлога што су оспореном законском одредбом повезана лица, као грађани, доведени у неравноправни положај у праву на заштиту права својине само по основу тог својства у односу на пореске обвезнике, који нису измирили своју пореску обавезу. Суд је такође оцијенио да је у конкретном случају дошло и до повреде члана 48. став 1. Устава, којим се гарантује да се права и слободе зајемчени овим уставом не могу одузети ни ограничити, те члана 49. Устава, којим је прописано да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом (став 1), а да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (став 2).

Поред тога, Суд је оцијенио да ни став 5. члана 38. оспореног закона, који је у функцији реализације става 4. овог члана, није у сагласности са Уставом Републике Српске. По свом садржају, одредба става 5. у потпуности чини цјелину са ставом 4. члана 38. и системски је везана за ту норму, тако да самостално не може егзистирати. Имајући у виду ову чињеницу, те узимајући у обзир да је овом одлуком став 4. члана 38. оцијењен неуставним, Суд је оцијенио да из истих, напријед изложених разлога, ни одредба става 5. члана 38. Закона о пореском поступку није у сагласности са Уставом.

*Одлука број: У-12/18 од 30. јануара 2019. године
“Службени гласник Републике Српске” број 11/19*

СТУПАЊЕ НА СНАГУ НОРМАТИВНИХ АКТА

Одредба којом је прописано да нормативни акт ступа на снагу даном доношења, не задовољава уставни принцип према којем општеноормативни акти могу ступити на правну снагу најраније осмог дана од дана објављивања.

Из образложења

Јован Марић из Бијељине дао је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности Правилника о измјени Правилника о организацији и систематизацији радних мјеста у Општинској управи Угљевик број: 02-12-1/18 од 16. јануара 2018. године („Службени билтен Општине Угљевик“ број 1/18). Давалац иницијативе сматра да је прописивање из члана 6. Правилника, према коме овај акт ступа на снагу даном доношења, супротно члану 109. Устава Републике Српске.

У одговору који је Суду доставио начелник Општине Угљевик истиче се да је доносилац оспореног правилника био овлашћен да на начин као у његовом члану 6. уреди ступање на снагу овог општег акта. Наиме, будући да оспореним актом нису извршене суштинске измјене Правилника о организацији и систематизацији радних мјеста у Општинској управи Угљевик, доносилац оспореног правилника сматра да су постојали оправдани разлози за његово ступање на снагу даном доношења. Овакво прописивање је, како се наводи, у складу са чланом 109. Устава, којим је, у случају постојања нарочито оправданих разлога, дозвољено раније ступање на снагу општих аката.

Оспорени Правилник о измјени Правилника о организацији и систематизацији радних мјеста у Општинској управи Угљевик број: 02-12-1/18, донио је, 16. јануара 2018, начелник Општине Угљевик, на основу члана 59. алинеја 8. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) и члана 68. алинеја 8. Статута Општине Угљевик („Службени билтен Општине Угљевик“ број 7/17). Чланом 6. оспореног правилника је прописано да он ступа на снагу даном доношења, те да ће бити објављен у „Службеном билтену Општине Угљевик“.

Суд је имао у виду да је чланом 109. став 1. Устава Републике Српске утврђено да закони, други прописи и општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако из нарочито оправданих разлога није предвиђено да раније ступе на снагу.

Имајући у виду да из ове уставне одредбе произлази да општи акт не може ступити на правну снагу прије објављивања, а да је оспореном одредбом члана 6. Правилника прописано да он ступа на снагу даном доношења, дакле и прије његовог објављивања, Суд је оцијенио да та одредба није у сагласности са Уставом.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено те да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Ср-

пске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), у овом предмету донио одлуку без доношења рјешења о покретању поступка.

*Одлука број: У-9/18 од 27. фебруара 2019. године
“Службени гласник Републике Српске” број 19/19*

ГРАЂАНСКА ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ

Будући да је оспореним прописивањем законодавац знатно ограничио, односно умањио грађанску одговорност субјеката, чиме се ова лица стављају у привилеговани положај у односу на остале грађане, то представља повреду уставних одредаба којима се гарантује равноправност свих грађана и начело владавине права.

Из образложења

Милан Малешевић, адвокат из Бање Луке, дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 43. Закона о преузимању акционарских друштава („Службени гласник Републике Српске” бр. 65/08, 92/09 и 59/13) у односу на чланове 10. и 108. Устава Републике Српске. У иницијативи се наводи да су оспореним прописивањем чланови и радници Комисије за хартије од вриједности (у даљем тексту: Комисија) само по основу чињенице да су запослени у овој комисији ослобођени од одговорности за штету коју својим поступањем или непоступањем нанесу трећим лицима, осим ако се докаже да су то учинили или су пропустили да учине намјерно. По мишљењу даваоца иницијативе, оваквим прописивањем су, супротно Уставу, од грађанске одговорности ослобођени сви запослени у овој комисији. С тим у вези, указује на одлуке Уставног суда у предметима У-38/10 и У-42/12. Предлаже да Суд проведе поступак и утврди да оспорена законска одредба није у сагласности са Уставом Републике Српске.

У одговору Народне скупштина Републике Српске истиче се да наводи иницијативе не стоје и да је присутно погрешно тумачење Устава. Поред тога, у одговору се указује на то да је институт имунитета присутан у законодавству Републике Српске и ширег окружења, као и на члан 11. Општег споразума о повластицама и имунитету Савјета Европе, те детаљно образлаже сврха овог правног института у предметној области. Истиче се да је присутно незадовољство даваоца иницијативе оспореним законским

рјешењем, као и да уређење предметне законске материје на другачији начин не може бити предмет оцјене пред Уставним судом, већ неких других процедура. Предлаже се да Суд не прихвати дату иницијативу.

Оспореним чланом 43. Закона о преузимању акционарских друштава (“Службени гласник Републике Српске” бр. 65/08, 92/09 и 59/13) прописано је да чланови и радници Комисије не одговарају за штету која настане приликом обављања дужности у оквиру овог закона, осим ако се докаже да су одређену радњу која је проузроковала штету учинили или пропустили учинити намјерно.

У поступку оцјењивања уставности оспорене одредбе Закона о преузимању акционарских друштава Суд је имао у виду да према одредбама тачака 6, 12. и 18. Амандмана ХХХИИ на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, Република, између осталог, уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, тржиште и планирање, радне односе, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, Суд је такође имао у виду темељно начело владавине права из члана 5. став 1. алинеја 4. Устава, као и уставне гаранције из члана 49. Устава, према којем се слобода и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих уређују законом, а законом се може прописати начин остваривања појединих права и слобода када је то неопходно за њихово остваривање.

Одредбама Устава Републике Српске, у односу на које давалац иницијативе оспорава наведену одредбу Закона, утврђено је да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), као и да закони, статути, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Законом о преузимању акционарских друштава, сагласно наведеним уставним овлашћењима, законодавац је уредио поступак преузимања акционарских друштава, услове за давање понуде за преузимање, права и обавезе учесника у поступку, као и надзор над спровођењем поступка преузимања акционарских друштава (члан 1). Уређујући надзор над спровођењем поступка преузимања акционарских друштава оспореним чланом 43. овог закона прописано је да чланови и радници Комисије не одговарају за ште-

ту која настане приликом обављања дужности у оквиру овог закона, осим ако се докаже да су одређену радњу која је проузроковала штету учинили или пропустили учинити намјерно.

Полазећи од наведеног Суд је оцијенио да начин на који је оспореном одредбом предметног закона уређено питање одговорности за штету коју причине чланови и радници Комисије приликом обављања дужности није у сагласности са уставним принципом равноправности грађана и једнакости пред законом из члана 10. Устава, па тиме и начелом владавине права које је гарантовано чланом 5. став 1. алинеја 4. Устава. Прописивањем да чланови и радници Комисије не одговарају за штету која настане приликом обављања њихове дужности, осим ако је штета причињена намјерно, по оцјени Суда, законодавац је знатно ограничио, односно умањио грађанску одговорност наведених субјеката, чиме се ова лица стављају у привилегован положај у односу на остале грађане. Суд је оцијенио да из оспорене одредбе произлази да су ова лица само на основу чињенице што су чланови Комисије или су запослени у Комисији, без спроведеног поступка, ослобођена од одговорности за штету коју причине приликом обављања дужности, под условом да то није резултат њихове намјере, односно да је умањен степен грађанске одговорности чланова и радника ове комисије на начин како је то прописано оспореним чланом 43. Закона о преузимању акционарских друштава. Оваквим прописивањем су, Суд је оцијенио, у погледу Уставом гарантованог права на једнакост пред законом и уживање исте правне заштите, дискримисани остали грађани у односу на субјекте које третира предметна законска одредба.

С обзиром на то да су оспореним прописивањем нарушена уставна начела равноправности и владавине права, тиме је, по оцјени Суда, истовремено дошло до повреде и члана 108. став 1. Устава, према којем закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом.

*Одлука број: У-14/18 од 27. фебруара 2019. године
“Службени гласник Републике Српске”, број 19/19*

ХИТНИ ПОСТУПЦИ КОД РАДОВА У ШУМАРСТВУ

Прописујући да се оспорени правилник неће примјењивати у хитним поступцима, његов доносилац је повриједио уставно начело уставности и законитости, јер је изашао из оквира овлашћења прописаних релевант-

ном законском одредбом с обзиром на то да законодавац није оставио могућност да се подзаконским актом пропишу ситуације у којима се одредбе овог правилника неће примјењивати.

Из образложења

Александар Гаврић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 13. Правилника о минималним условима које морају да испуњавају извођачи радова у шумарству („Службени гласник Републике Српске“ бр. 33/09, 87/13, 54/14 и 71/16) и члана 56. став 1. Правилника о јавним набавкама услуга и радова у шумарству и надзору над њиховим извођењем – пречишћени текст, број 02-2178/15 од 3. априла 2015. године, што у основи представља Правилник о јавним набавкама услуга и радова у шумарству и надзору над њиховим извођењем бр. 02-8921/14 од 26. децембра 2014. године и 02-1756/15 од 5. марта 2015. године, због, како наводи, њихове несагласности са чланом 37. став 1. Закона о шумама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/08 и 60/13). По мишљењу даваоца иницијативе оспорене одредбе наведених правилника су незаконите јер омогућавају да се одређеним субјектима, као извођачима радова, омогући извођење радова у шумарству иако за то не испуњавају прописане услове, те се на тај начин стављају у привилегован положај, односно оспореним прописивањем се омогућава нелојална конкуренција с обзиром на то да ови субјекти нису оптерећени обавезама као што су лиценцирање, пријављивање одређеног броја стручних лица и обучених радника, уплата пореза и доприноса, а уз то немају ни трошкова обуке радника и набавке опреме неопходне за заштиту на раду. Предлаже да Суд утврди да оспорене одредбе предметних правилника нису у сагласности са наведеном одредбом Закона о шумама.

У одговору Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Српске оспорени су наводи даваоца иницијативе као неосновани те је, између осталог, наведено да је циљ оспореног прописивања да се омогући хитна реакција у случају када се појаве штеточине које узрокују потпуно сушење шума, односно како би се спријечило настајање природне катастрофе. С тим у вези доносилац оспореног правилника цитира одредбе члана 5. став 2. Закона о шумама, те закључује да је циљ оспореног нормирања да се у изузетним случајевима (ванредне околности, реализација случајних ужитака) омогући ангажовање све расположиве ефективне у овој области, да би се што хитније могле отклонити посљедице ванредних догађаја или ширење болести, а не да се на било који начин наруши

тржишна конкуренција. Имајући у виду да прописивање из оспореног члана Правилника није у супротности са чланом 37. став 1. Закона о шумама у одговору се предлаже да Суд иницијативу “одбије”.

Јавно предузеће шумарства “Шуме Републике Српске” а.д. Соколац је, такође, доставило одговор у коме, између осталог, наводи да је оспорени правилник донесен у складу са одредбама Закона о шумама, а да је циљ оспореног нормирања правовремена примјена механичких мјера заштите шума (благовремена санитарна сјеча заражених стабала) ради сузбијања појаве и ширења биљних болести и штеточина. Одлагање сјече оштећених и заражених стабала је у таквим случајевима потпуно неразумно јер се на тај начин, како се наводи у одговору, не ублажавају посљедице насталих штета него се, напротив, подстиче ширење болести и штеточина, те доводи до угрожавања стабилности и пропадања шумских екосистема.

Правилник о минималним условима које морају да испуњавају извођачи радова у шумарству („Службени гласник Републике Српске“ бр. 33/09, 87/13, 54/14 и 71/16) донио је министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, на основу члана 37. став 3. и члана 107. став 2. тачка г) Закона о шумама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/08 и 60/13), члана 69. ст. 1. и 2. и члана 82. став 2. Закона о републичкој управи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12 и 15/16). Овим правилником прописују се минимални услови које морају испуњавати привредна друштва или друга правна лица (у даљем тексту: извођач) која изводе радове у шумарству (члан 1). Према оспореном члану 13. овог правилника, одредбе овог правилника неће се примјењивати у хитним поступцима, односно када се уступају радови ради заштите шума у ванредним околностима (циклони, најезда поткорњака, велики пожари и друго), као и у случајевима реализације случајних ужитака у количинама до 600 м³ по једном одјелу.

Пречишћени текст Правилника о јавним набавкама услуга и радова у шумарству и надзору над њиховим извођењем број 02-2178/15 од 3. априла 2015. године утврдио је Сектор за правне, кадровске и опште послове на основу члана 15. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији послова и радних задатака радника у Дирекцији Јавног предузећа ЈПШ “Шуме Републике Српске” а.д. Соколац – пречишћени текст и члана 1. Одлуке о давању сагласности на Правилник о измјенама и допунама Правилника о јавним набавкама услуга и радова у шумарству и надзору над њиховим извођењем број НО-21/15 од 12. марта 2015. године. Оспорени пречишћени текст Правилника о јавним набавкама услуга и радова у шумарству и надзору над њиховим извођењем садржи Правилник о јавним

набавкама услуга и радова у шумарству и надзору над њиховим извођењем број 02-8921/14 од 26. децембра 2014. године и Правилник о измјенама и допунама Правилника о јавним набавкама услуга и радова у шумарству и надзору над њиховим извођењем број 02-1756/15 од 5. марта 2015. године. Оспореним чланом 56. став 1. пречишћеног текста Правилника, који одговара члану 56. став 1. основног текста Правилника, прописано је да у хитним случајевима, када је потреба за набавком изазвана биљним болестима, појавом инсеката, елементарним непогодама (пожари, сњеголоми, вјетроломи и слично) односно када се уступају радови ради заштите шума у ванредним околностима, неће се примјењивати одредбе овог правилника које се односе на испуњеност услова за извођење радова у шумарству утврђене на основу Правилника о минималним условима које морају да испуњавају извођачи радова у шумарству – пречишћени текст („Службени гласник Републике Српске“ бр. 33/09, 87/13 и 54/14).

Одредбом Устава у односу на коју се оспорава уставност предметних правилника утврђено је да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108. став 2).

Суд је, такође, имао у виду да је одредбом члана 37. став 1. Закона о шумама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 75/08 и 60/13), у односу на коју давалац иницијативе оспорава наведене правилнике, прописано да послове извођења радова у шумарству могу обављати предузећа и друга правна лица која су регистрована за послове искоришћавања шума и услужне дјелатности у шумарству и која посједују лиценцу издату од Министарства.

За оцјену законитости оспорених аката, по оцјени Суда, од значаја су и друге одредбе Закона о шумама, којим се уређује политика и планирање, управљање и газдовање шумама и шумским земљиштем, заштита шума, финансирање и вриједност шума, катастар шума и шумског земљишта и информациони систем у шумарству, имовинско-правни односи, као и друга питања од значаја за шуму и шумско земљиште ради унапређивања и одрживог коришћења шума и шумског земљишта и развоја шумарства (члан 1). С тим у вези Суд је имао у виду да је овим законом прописано да су шуме и шумско земљиште природна добра од општег интереса и уживају посебну бригу и заштиту Републике Српске (у даљем тексту: Република) (члан 2. став 1), да шумама и шумским земљиштем у својини Републике управља и газдује Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (у даљем тексту: Министарство) (члан 4. став 1), да су извођачи радова у шумарству предузећа и друга правна лица која су код надлежног суда регистрована за извођење радова у шумарству, те у поступку лиценцирања

потврђена као квалификована, технички опремљена и пословно способна за њихово извођење, а да је лиценцирање извођача радова у шумарству издавање одговарајуће лиценце у посебном поступку који води Министарство, којом се потврђује да подносилац захтјева испуњава прописане услове и критеријуме који га чине стручно квалификованим, технички опремљеним и пословно способним за извођење радова у шумарству (члан 8. тач. к) и м), да је управљање и газдовање шумама и шумским земљиштем у својини Републике дјелатност од општег интереса (члан 31. став 1). Такође, да је овим законом, и то чланом 37. став 3. прописано да услове за стицање лиценце из става 1. овог члана прописује министар, а чланом 50. да заштита шума и шумског земљишта обухвата мјере и активности које се спроводе ради заштите од биотичких, абиотичких и других чинилаца који могу да изазову штетне посљедице по шуму и шумско земљиште (став 1), те да су власник шума и корисник шума и шумског земљишта у својини Републике дужни да прате утицај биотичких и абиотичких чинилаца на здравствено стање шума и благовремено предузимају мјере за заштиту шума и шумског земљишта у складу са ставом 1. овог члана. Осим наведеног, овим законом је, и то чланом 54. прописано да у ванредним ситуацијама, када је неопходно, министар прописује предузимање одговарајућих мјера заштите шума које треба да спроведу надлежне институције, власници шума и корисник шума и шумског земљишта (став 1), а да у случајевима значајнијих поремећаја биолошке равнотеже и озбиљније штете у шумским екосистемима, министар доноси акт за спровођење одговарајућих мјера санације (став 2), чланом 71. став 1. да радове у шумарству могу изводити само лица која су обучена за извођење одговарајућих послова, а чланом 107. став 2. тачка г) да ће министар у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона донијети Правилник о минималним условима које морају да испуњавају извођачи радова у шумарству.

Законом о републичкој управи (“Службени гласник Републике Српске” број 115/18) прописано је да органи управе доносе правилнике, наредбе, упутства и друге опште акте, те да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 63. ст. 1. и 2), као и да министар представља министарство, доноси прописе из члана 63. став 1. овог закона и рјешења у управним и другим појединачним стварима, одлучује о правима и дужностима запослених у министарству и одлучује о другим питањима из дјелокурга министарства (члан 76. став 2).

Полазећи од наведеног, неспорно је да је министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, сагласно одредбама члана 37. став 3. и члана 107. став 2. тачка г) Закона о шумама, овлашћен да општим актом (оспореним

правилником) пропише услове које морају да испуњавају предузећа и друга правна лица како би стекла лиценцу за послове извођења радова у шумарству. Међутим, министар је, по оцјени Суда, прописујући оспореном одредбом члана 13. Правилника да се овај правилник неће примјењивати у хитним поступцима, односно када се уступају радови ради заштите шума у ванредним околностима (циклони, најезда поткорњака, велики пожари и друго), као и у случајевима реализације случајних ужитака у количинама до 600 м³ по једном одјелу, изашао из оквира овлашћења прописаних одредбом члана 37. став 3. Закона о шумама. Наиме, наведена законска одредба овлашћује министра пољопривреде, шумарства и водопривреде само да пропише услове које морају да испуњавају предузећа и друга правна лица како би стекла лиценцу за послове извођења радова у шумарству. При томе законодавац није оставио могућност да се подзаконским актом који се доноси за извршавање Закона о шумама пропишу ситуације (ванредне околности) у којима се одредбе овог правилника, које се односе на услове које морају да испуњавају предузећа и друга правна лица како би могла обављати послове извођења радова у шумарству, неће примјењивати, односно да својим прописивањем омогући да послове извођења радова у шумарству обављају предузећа и друга правна лица која не испуњавају прописане услове и критеријуме који их чине стручно квалификованим, технички опремљеним и пословно способним за извођење радова у шумарству, дакле лица која не испуњавају услове за стицање лиценце. Овакав став, по оцјени Суда, произлази и из садржине других наведених одредаба Закона о шумама, а посебно члана 54. којим је прописано поступање надлежног министра како у ванредним ситуацијама, тако и у случајевима значајнијих поремећаја биолошке равнотеже и озбиљније штете у шумским екосистемима.

Будући да оспорена одредба није у сагласности са законом, а да према одредби члана 108. став 2. Устава прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом, Суд је оцијенио да оспорена одредба наведеног правилника није у сагласности ни са Уставом.

Одлука број: У-24/18 од 27. март 2019. године
“Службени гласник Републике Српске”, број 28/19

НУЖНИ НАСЉЕДНИЦИ

Будући да дијелом оспорене одредбе није јасно и прецизно нормиран круг лица са правом наслеђивања нужног насљедног дијела, таква одредба је у том дијелу у супротности са уставним начелом владавине права.

Из образложења

Владимир Николић из Бањалуке дао је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 30. ст. 1. и 2. (у иницијативи погрешно наведено тач. 1. и 2) Закона о наслеђивању („Службени гласник Републике Српске“ број 1/09). Оспорене одредбе овог закона су, по мишљењу даваоца иницијативе, неуставне јер: сврставају потомке у другу групу нужних насљедника, изједначавајући их са прецима и побочним сродницима, што је супротно и чл. 9. и 10. Закона о наслеђивању, сврставају непотпуне усвојенике у прву насљедну групу, сврставају потпуне усвојенике у другу групу нужних насљедника, те право на наслеђе потомцима условљавају трајном неспособношћу за привређивање и недостатком средстава за живот. Разврставајући насљеднике првог насљедног реда у различите групе нужних насљедника, те условљавајући потомцима право на нужно наслијеђе, законодавац је прописао супротно члану 10. Устава, а овакво условљавање је непотребно с обзиром на обавезу Републике из члана 43. став 4. Устава. Такође, како се наводи, сврставањем усвојеника из потпуног усвојења и њихових потомака, у другу групу нужних насљедника повријеђено је начело према коме насљедници првог насљедног реда наслеђују на једнаке дијелове, док је усвојеницима из непотпуног усвојења омогућено да „дупло“ наслиједе, тј. иза њихових крвних сродника и иза усвојиоца. На овај начин повријеђени су принципи једнакости и равноправности када је ријеч праву наслеђивања усвојеника из потпуног усвојења и потомака оставиоца. Такође, у иницијативи се износе одређене препоруке за уређење насљедноправне материје новим законом, те указује на законска рјешења одређених сусједних земаља у овом смислу.

У одговору на наводе из иницијативе који је Суду доставила Народна скупштина Републике Српске наводи се, између осталог, да је уставни основ Закона, чије су поједине одредбе оспорене, у члану 55. Устава, те тач. 5. и 6. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске којим је замијењен члан

68. Устава, као и да давалац иницијативе на неодговарајући и погрешан начин тумачи одредбе Устава на чије се наводно кршење позива, као и Закон који оспорава. Утврђивање круга законских насљедника и редослијед насљеђивања, право на нужни дио и услове за остваривање тог права, подразумијева уређење начина његовог остваривања у смислу члана 49. Устава. Такође, доносилац оспореног закона сматра да давалац иницијативе на непотпун начин и погрешно тумачи одредбе члана 10. Устава, те истиче да, с обзиром на то да Закон не прописује различит третман лица која се налазе у истим и сличним ситуацијама, нема основа за оцјену оспорених одредаба у овом смислу. Поред овога, у вези са приједлозима којима се иницијативом сугеришу измјене и допуне Закона о насљеђивању, у одговору се указује на ненадлежност Суда да, у складу са чланом 115. Устава, поступа у овом контексту. С обзиром на наведено, доносилац Закона закључује да су њиме, у складу са уставним овлашћењима, уређена питања насљеђивања, односно да су прописана права насљедника и услови за њихово остваривање, а да незадовољство одређеним законским рјешењима, видљиво у датој иницијативи, не може бити предмет оцјене уставности.

Оспореним чланом 30. ст. 1. и 2. Закона о насљеђивању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/09, 55/09 и 91/16) прописано је да су нужни насљедници: дјеца умрлог, његови усвојеници из члана 21. овог закона и његов супружник, док су остали потомци умрлог, његови усвојеници и њихови потомци, његови родитељи и његова браћа и сестре, нужни насљедници само ако су трајно неспособни за рад и немају нужних средстава за живот.

У поступку оцјењивања уставности оспорених одредаба Закона о насљеђивању Суд је имао у виду је Уставом утврђено: да се уставно уређење Републике темељи на владавини права (члан 5. став 1. алинеја 4), да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и да уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), да Република обезбеђује помоћ и социјалну сигурност грађанима који су неспособни за рад и немају средства за издржавање (члан 43. став 4), да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом, те да се законом може прописати начин остваривања права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49. ст. 1. и 2), да се јемчи право насљеђивања, у складу са законом (члан 55), те да Репу-

блика уређује и обезбјеђује, поред осталих, остваривање и заштиту људских права и слобода, те својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине (тач. 5. и 6. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске којим је замијењен члан 68. Устава).

Поред тога, Суд је приликом разматрања навода из иницијативе имао у виду да се Законом о наслеђивању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/09, 55/09 и 91/16) уређује питање наслеђивања у Републици Српској, круг законских наследника, наслеђивање по основу тестамен-та, питање наследно-правних уговора, тренутак преласка заоставштине на наследнике и друга питања која се тичу права наслеђивања. Овим законом је, између осталог, прописано: да су грађани под истим условима равноправни у наслеђивању (члан 3), да се ванбрачно сродство изједначава у погледу наслеђивања са брачним, а сродство потпуног усвојења са сродством по крви, те да у случају потпуног усвојења престају међусобна наследна права усвојеника и његових потомака са његовим сродницима по крви (члан 4), да се наслиједити може на основу закона и на основу тестамен-та (члан 5), да ако овим законом није другачије одређено, на основу закона, умрлог наслеђују: сви његови потомци, његов супружник, његови родитељи, његова браћа и сестре и њихови потомци, његови дједови и бабе и њихови потомци и његови остали преци, да лица из става 1. овог члана наслеђују по наследним редовима, те да наследници ближег наследног реда искључују из наследства лица даљег наследног реда (члан 8. ст. 1, 2. и 3), да усвојеник из непотпуног усвојења и његови потомци имају према усвојоцу иста наследна права као и усвојочева дјеца и други његови потомци, осим ако при усвојењу та права нису ограничена или сасвим искључена, док непотпуним усвојењем остају недирнута права наслеђивања између усвојеника и његових сродника (члан 21. ст. 1. и б), да су лица наведена у члану 30. овог закона нужни наследници када су по законском реду наслеђивања позвана на наслеђе (члан 30. став 3), да нужни наследници имају право на дио заоставштине којим оставилац не може располагати и који се назива нужни дио (члан 31. став 1), да нужном наследнику припада одређени дио сваке ствари и права који сачињавају заоставштину, али оставилац може одредити да нужни наследник прими свој дио у одређеним стварима, правима или новцу (члан 32).

Суд је, исто тако, узео у обзир да је Породичним законом („Службени гласник Републике Српске“ бр. 54/02, 41/08 и 63/14) прописано: да се непотпуним усвојењем између усвојеника и усвојоца и његових потомака заснивају односи сродства, као и права и дужности која по закону постоје између родитеља и дјете, ако законом није друкчије одређено, те да непот-

пуно усвојење не утиче на права и дужности усвојеника према његовим родитељима и другим сродницима (члан 150), да се потпуним усвојењем између усвојиоца и његових сродника и усвојеника и његових потомака заснивају односи сродства, као да се ради о крвном сродству (члан 156), да потпуним усвојењем престају сва међусобна права и дужности између усвојеника и његових крвних сродника (члан 160).

Из наведеног произилази да се право на наслеђивање остварује у складу са законом, а не непосредно на основу Устава, те је законодавцу дато овлашћење да пропише услове и начин остваривања овог права, а у оквиру тога и да утврди круг законских наслеђника, укључујући и нужне наслеђнике, као и редослијед наслеђивања. Право на нужни дио је наслеђно право. Дио заоставштине којом оставитељ не може располагати тестаментом и уговором о поклону назива се нужни дио. Величина нужног дијела који припада поједином наслеђнику одређује се тако што се прво утврди величина његовог законског дијела, а од утврђеног законског наслеђног дијела наслеђнику припада одговарајући дио (изражен у разломку). Према мишљењу Суда, законодавац је поступао у оквиру својих овлашћења из члана 49. Устава када је као у оспореном члану 30. ст. 1. и 2. Закона о наслеђивању утврдио нужне наслеђнике, односно када је право на нужни дио одређеним блиским сродницима оставиоца условио њиховом трајном неспособношћу за рад и недостатком нужних средстава за живот. Трајна неспособност за рад и недостатак нужних средстава за живот морају се стећи кумулативно. Треба имати у виду да институт нужног наслеђивања има за циљ да омогући обезбјеђење основних потреба оставиочевих најближих сродника те да, стога, представља изузетак јер ограничава слободу оставиоца да у цјелини располаже својом имовином, за живота или за случај смрти (члан 31. став 1. Закона). Путем овог института наслеђног права законодавац је безусловно осигурао да дјеца умрлог, његови усвојеници из непотпуног усвојења и супружник наслиједе зајемчени нужни дио заоставштине умрлог са циљем заштите интереса породице, првенствено односа родитеља и дјеце, као и односа између супружника, тј. сродника између којих постоји обавеза издржавања. Ова гаранција је условно предвиђена за остале потомке умрлог, родитеље, браћу и сестре. Такође, законодавац је утврдио могућност одступања од законске претпоставке да нужном наслеђнику припада одређен аликвотни дио заоставштине, јер је омогућио оставиоцу да одреди другачију природу испуњења права на нужни дио (члан 32. Закона о наслеђивању). Према оцјени Суда, Закон о наслеђивању је, између осталог, и оспореним прописивањем, обезбиједио уравнотежен однос између неотуђивог права појединца да слободно располаже својом

имовином и интереса Републике да обезбиједи друштво социјалног благостања. У складу са чланом 115. Устава, није у надлежности овога Суда да цијени да ли је оспорено прописивање оправдано у контексту обавезе Републике утврђене чланом 43. став 4. Устава.

Надаље, Закон о наслеђивању (члан 4) и Породични закон (чл. 156. и 160) изједначавају сродство по крви са сродством из потпуног усвојења, те утврђују престанак наслеђних права, односно права и дужности између усвојеника из потпуног усвојења и његових крвних сродника, чиме су ови усвојеници изједначени са дјецом усвојоца. У правном систему Републике Српске грађанско сродство из потпуног усвојења је свеобухватно изједначено са крвним сродством, а пропуштање законодавца да и у оспореном члану 30. став 1. Закона додатно разради овај принцип, према становишту Суда, није од уставноправног значаја. Према томе, појам „дјеца умрлог“ обухвата и усвојенике из потпуног усвојења.

Пошто су усвојеници из потпуног и из непотпуног усвојења, дакле сви усвојеници, обухваћени у члану 30. став 1. Закона о наслеђивању, нејасно је шта је законодавац имао у виду када је у члану 30. став 2. истог закона, између осталог, предвидио посебне услове и за наслеђивање усвојеника. Овдје се поставља питање који су то усвојеници када су сви усвојеници већ наведени у члану 30. став 1. овог закона. Имајући у виду да принцип владавине права, односно правна сигурност и извјесност, између осталог, подразумијевају да правна норма мора бити јасна и одређена како би њено дејство било предвидиво, а то у овом примјеру није случај, Суд је утврдио да је прописивање из одредбе члана 30. став 2, у дијелу који гласи: „...његови усвојеници...“ у супротности са принципом владавине права из члана 5. став 1. алинеја 4. Устава. Због тога је било неопходно ово утврдити и за њихове потомке, јер нормирање на овакав начин, у конкретном случају, чини нераскидиву цјелину.

Такође, Суд је утврдио да нису основани наводи даваоца иницијативе према којима је оспореним одредбама законодавац утврдио редослијед наслеђивања различит од редослиједа који се односи на законске наслеђнике. Суд је оцијенио да је законодавац право на наслеђивање нужног дијела у потпуности уредио као законско наслеђно право, имајући у виду да су нужни наслеђници сврстани у наслеђне редове на основу истих принципа као и законски (члан 30. став 3. Закона о наслеђивању), те да посљедично, примјеном института искључивости и представљања, нужни наслеђник може постати само лице које може бити законски наслеђник. Поред овога, утврђивање круга законских, односно нужних наслеђника и редослиједа наслеђивања у овом смислу, не може се, по оцјени Суда, сматрати

ограничавањем Уставом зајемченог права наслеђивања, већ уређивањем начина остваривања овог права у смислу члана 49. Устава.

Суд је, исто тако, утврдио да, у погледу остваривања права на наслеђивање нужног дијела, оспорене законске одредбе не доводе у неравноправан положај субјекте на које се односе, а који се, притом, налазе у истим правним ситуацијама. Уставно начело једнакости из члана 10. Устава не јемчи апсолутну једнакост, већ обезбјеђује међусобну једнакост оним лицима која се налазе у истој или сличној правној ситуацији прописаној законом. У контексту поменутог уставног принципа Суд је утврдио да давалац иницијативе неосновано пореди права и обавезе свих насљедника првог насљедног реда, усвојеника из потпуног усвојења и потомака који наслеђују по праву представљања, са правима и обавезама која за усвојенике проистичу из непотпуног усвојења.

Поред овога, с обзиром на чланом 115. Устава дефинисан стандард оцјене у поступцима контроле уставности закона пред Судом, Суд није надлежан да цијени међусобну усаглашеност законских одредаба, те тако ни сагласност оспореног члана 30. ст. 1. и 2. Закона о наслеђивању са чл. 9. и 10. овог закона, док наводи којима се указује на могуће другачије уређење предметне материје, као и различито нормирање у другим правним системима, у смислу одредбе члана 115. Устава, нису од уставноправног значаја.