

ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: Др Љубомир Ожеговић

*Одлука број: У-77/21 од 22. фебруар 2023. године
„Службени гласник Републике Српске“, број 20/23*

ОБАВЕЗНО УПУТСТВО О ПОСТУПАЊУ ТУЖИЛАЦА У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКА

Будући да наредба о обустављању истраге садржи образложење и поуку о правном лијеку, обавијест предвиђена Обавезним упутством о поступању тужилаца у доношењу одлука представља пратећи акт који није у супротности са релевантном одредбом закона.

Из образложења

Миленко Јовановић из Бијељине дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости тачке V став 2. и тачке VI став 2. Обавезног упутства о поступању тужилаца у доношењу одлука, број А-523/13 од 30. децембра 2013. године, које је донио главни републички тужилац Републике Српске. У иницијативи се наводи да су оспорене одредбе овог упутства у супротности са чланом 224. став 5. и члана 233. став 4. Закона о кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 53/12, 91/17, 66/18 и 15/21), јер, како сматра давалац иницијативе, након доношење наредбе о неспровођењу истраге и наредбе о обустављању истраге, тужилац треба, слиједом наведених законских норми, правно заинтересованим субјектима доставити акт који се назива обавјештење, а не наредба, како је то прописано оспореним одредбама предметног упутства. Сходно наведеном, предлаже се да Суд утврди да оспорене норме овог упутства

нису у сагласности са Законом о кривичном поступку Републике Српске и Уставом Републике Српске.

У одговору на иницијативу који је доставило Републичко јавно тужилаштво наводи се да је иницијатива неоснована, те да давалац иницијативе погрешно тумачи одредбе члана 224. став 5. Закона о кривичном поступку Републике Српске, као и тачку V оспореног упутства, јер обавјештење или обавијест по својој садржини не представља тужилачки акт, односно није тужилачка одлука. Како се у одговору истиче, ово обавјештење (обавијест) је попутни акт који се доставља заједно са тужилачком одлуком, тако да се тужилачке одлуке из оспорених норми тачака V и VI, уз попутни акт, односно обавијест, достављају оштећеној страни у њиховом изворном облику, са свим елементима које такве одлуке садрже. Доносилац предметног упутства такође сматра да је, у конкретном случају, неосновано позивање даваоца иницијативе на одредбу члана 233. став 4. Закона о кривичном поступку, јер се ова законска одредба не односи на правну ситуацију коју регулишу оспорене норме Упутства.

Обавезно упутство о поступању тужилаца у доношењу одлука, број А-523/13 од 30. децембра 2013. године, донио је главни републички тужилац на основу члана 9. став 1, члана 20. став 1. и члана 23. став 1. Закона о тужилаштвима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 55/02, 85/03 и 115/04), те члана 7. став 1. алинеја 5. Правилника о унутрашњој организацији и пословању тужилаштава Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 86/12). Ово упутство је, усљед различите праксе у окружним тужилаштвима, донесено са циљем изједначавања праксе и правилне примјене законских одредаба у поступку доношења наредбе о спровођењу истраге и садржаја обавјештења у случају доношења наредбе о неспровођењу истраге, односно наредбе о обустављању истраге. Оспореном тачком V став 2. овог упутства прописано је да се наредба о неспровођењу истраге обавезно доставља оштећеном и подносиоцу пријаве, те да се овом наредбом у потпуности испуњава садржај „обавјештења“ како је то наведено чланом 224. став 3. Закона о кривичном поступку Републике Српске. Према тачки VI став 2. овог акта, наредба о обустављању истраге обавезно се доставља оштећеном, осумњиченом, као и лицу које је пријавило кривично дјело, а овом наредбом се у потпуности испуњава садржај „обавјештења“, како је то наведено чланом 232. став 1. Закона о кривичном поступку Републике Српске.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорених одредаба предметног упутства, Суд је имао у виду да је тач. 10. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава,

утврђено да Република уређује и обезбјеђује организацију, надлежности и рад државних органа и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, према члану 128. Устава, јавно тужилаштво је самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других по закону кажњивих дјела и улаже правна средства ради заштите законитости (став 1), оснивање организација и надлежности јавног тужилаштва уређују се законом (став 2), а јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава и закона (став 3).

Сагласно наведеним уставним овлашћењима, донесен је Закон о тужилаштвима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 55/02, 85/03 и 115/04) према којем су тужилаштва самостална државна тијела, која у оквиру права и дужности Републике Српске предузимају законом одређене мјере у погледу истражних радњи и гоњења потенцијалних учинилаца кривичних дјела и улажу правна средства за заштиту законитости и уставности. Овим законом је, поред осталог, прописано: да главни републички тужилац надзире рад окружних тужилаштава у циљу гарантовања законитости и ефикасности поступака, те на његов захтјев окружна тужилаштва достављају извјештаје о предметима са детаљним описом предузетих мјера (члан 9. став 1), да у оквиру дјелокруга свог рада одређеног чланом 9. овог закона, главни републички тужилац може давати општа или појединачна обавезна упутства окружним тужилаштвима (члан 20. став 1), те да, у смислу овог закона, обавезна упутства за рад подразумијевају упутства општег карактера у погледу рада и активности тужилаца, као и упутства за предузимање радњи у одређеним предметима (члан 23. став 1).

Овај закон је престао да важи ступањем на снагу Закона о јавним тужилаштвима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16), који у члану 9. став 1, члану 20. став 1. и члану 22. став 1. садржи иста овлашћења главног републичког тужиоца у погледу доношења обавезних упутстава за окружна тужилаштва, као и претходно важећи закон на основу којег је оспорено упутство донесено.

Одредбама Закона о кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 53/12, 91/17, 66/18 и 15/21), које су релевантне у конкретном случају, прописано је: да тужилац доноси наредбу да се истрага неће спроводити ако је из пријаве и пратећих списка очигледно да пријављено дјело није кривично дјело, ако не постоје основи сумње да је пријављено лице учинило кривично дјело, ако је наступила застарјелост или је дјело обухваћено амнестијом или помиловањем или ако постоје друге околности које искључују кривично гоњење (члан 224.

став 4), да ће о неспровођењу истраге, као и о разлозима за то, тужилац обавијестити оштећеног и подносиоца пријаве у року од три дана, те да оштећени и подносилац пријаве имају право да поднесу притужбу у року од осам дана главном окружном тужиоцу (члан 224. став 5), да ће тужилац наредбом обуставити истрагу уколико установи да: дјело које је учинио осумњичени није кривично дјело; да постоје околности које искључују кривицу осумњиченог, осим у случају из члана 214. овог закона; да нема довољно доказа да је осумњичени учинио кривично дјело; те да је дјело обухваћено амнестијом, помиловањем или застарјелошћу или постоје друге сметње које искључују кривично гоњење (члан 232. став 1), да ће о обустави истраге, као и о разлозима за обуставу истраге, тужилац у писаној форми обавијестити оштећеног који има права предвиђена у члану 224. овог закона, као и осумњиченог ако је испитан и лице које је пријавило кривично дјело (члан 232. став 2).

Полазећи од наведених уставних и законских одредаба, Суд је оцијенио да оспорено прописивање из тачке V став 2. и тачке VI став 2. предметног упутства није супротно Закону о кривичном поступку Републике Српске, те да у конкретном случају није нарушено уставно начело законитости. Прије свега, Суд је мишљења да су наводи иницијативе одраз погрешног тумачења релевантних норми Закона о кривичном поступку Републике Српске од стране даваоца иницијативе. Наиме, Суд сматра да обавјештење из члана 224. став 5. Закона о кривичном поступку Републике Српске, на које се у иницијативи указује у вези са оспореном тачком V став 2. Упутства, представља допис или пратећи акт, који се оштећеном и подносиоцу пријаве доставља уз тужилачки акт, односно наредбу о неспровођењу истраге прописану чланом 224. став 4. Закона о кривичном поступку Републике Српске, а која садржи све законом прописане елементе, како би се ови субјекти могли у цијелости упознати са њеним садржајем и имали могућност да остваре Законом предвиђено право улагања притужбе. Због тога је, по оцјени Суда, прописивање из тачке V став 2. оспореног акта, којом је предвиђено достављање наредбе о неспровођењу истраге оштећеном и подносиоцу пријаве, сагласно наведеној законској норми. Истовјетна правна ситуација је и у случају оспорене одредбе тачке VI став 2. овог упутства, која се односи на достављање наредбе о обустављању истраге оштећеном, осумњиченом и лицу које је пријавило кривично дјело. По оцјени Суда, прописивање из ове норме није супротно релевантној одредби члана 232. став 2. Закона о кривичном поступку Републике Српске, којом је прописано да ће о обустави истраге, као и о разлозима за обуставу истраге, тужилац у писаној форми обавијестити оштећеног који има права

предвиђена у члану 224. овог закона (право на притужбу), као и осумњиченог ако је испитан и лице које је пријавило кривично дјело. Ова обавијест, по мишљењу овог суда, такође, представља пратећи акт који се доставља уз наредбу о обустављању истраге прописану чланом 232. став 1. Закона о кривичном поступку Републике Српске, јер једино достављање тужилачке одлуке, односно наредбе о обустављању истраге, која садржи образложење овакве одлуке и поуку о правном лијеку, даје могућност правно заинтересованим лицима да уложи Законом предвиђену притужбу. Поред тога, Суд је оцијенио да давалац иницијативе ову одредбу Упутства неосновано доводи у контекст члана 233. став 4. Закона о кривичном поступку Републике Српске, с обзиром на чињеницу да се ова законска норма не односи на обустављање истраге, већ на правну ситуацију када истрага није окончана у законском року, те права осумњиченог и оштећеног на подношење притужбе у вези с тим.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности и законитости оспорених одредаба предметног упутства одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

*Одлука број: У-6/22 од 22. фебруара 2023. године
“Службени гласник Републике Српске” број 20/23*

НЕОВЛАШЋЕНО НОРМИРАЊЕ ПРИМЈЕНЕ ПОСЕБНОГ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА

Влада нема овлашћење да уређује питање примјене посебног колективног уговора, јер је то искључиво право његових потписника, те уговор закључен супротно релевантној одредби закона противан је уставном начелу законитости аката.

Из образложења

Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности и законитости Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 8/22),

који су закључили Министарство управе и локалне самоуправе и Синдикат управе Републике Српске. У приједлогу се наводи да оспорени колективни уговор није у сагласности са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске, чланом 7. став 2. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), чланом 242. ст. 1, 2. и 3. и чланом 252. ст. 1. и 2. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21), чланом 39. Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 20/17), као и одредбама чланова 34. и 57. став 5, а у вези са чланом 2. Правила за израду закона и других прописа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 24/14). Предлагач, наиме, истиче да је Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 85/18, 86/18, 21/20) престао да важи у марту 2020. године, откада није на правној снази, тако да су овлашћени субјекти требали приступити закључивању новог посебног колективног уговора за ову област, а не закључити његове оспорене измјене, што је супротно члану 252. Закона о раду. Такође се истиче да је приликом закључивања оспореног колективног уговора нарушена одредба члана 242. Закона о раду, јер је закључен без учешћа репрезентативних синдиката, како је то прописано овом законском одредбом. У вези са напријед наведеним, у приједлогу се указује на Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 21/21), коју је донијела Влада Републике Српске, а којом је одређено да се одредбе Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 86/18 и 21/20) примјењују до 31. марта 2022. године. Предлагач сматра да је и ова одлука неуставна и незаконита, да за њено доношење не постоји правни основ, јер према одредби члана 252. Закона о раду, само учесници у закључивању колективног уговора, односно искључиво стране потписнице, могу, у одређеном року, сагласно продужити његово важење, тако да Влада нема овлашћење да својим актом, без споразума са репрезентативним синдикатима, једнострано продужава примјену овог акта. Дакле, с обзиром на то да, по мишљењу предлагача, не постоји континуитет у важењу Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, није се могло приступити ни вршењу његових измјена након доношења незаконите Одлуке о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне

самоуправе Републике Српске, како је то учињено оспореним посебним колективним уговором. Поред наведеног, у приједлогу се, из истих разлога, оспорава одредба члана 6. Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, којим је прописано да се важење овог посебног колективног уговора продужава за период од двије године. Сходно наведеном, предлаже се да Суд, након спроведеног поступка, утврди да оспорени посебни колективни уговор није у сагласности са Уставом, Законом о раду, Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, Посебним колективним уговором за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске и Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске.

У одговору на приједлог који је доставило Министарство управе и локалне самоуправе наводи се да усљед постојања несагласности репрезентативних синдиката у области локалне самоуправе у погледу начина формирања одбора за преговоре нису постојали услови за преговарање о закључењу новог Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске. Због тога је Влада Републике Српске, са циљем заштите права запослених у овој области, на приједлог Министарства управе и локалне самоуправе донијела Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 21/21), којом је примјена овог колективног уговора продужена до 31. марта 2022. године. У одговору се даље наводи да је ступањем на снагу Закона о измјенама и допунама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21), Закона о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21) и Закона о измјенама и допунама Закона о доприносима („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21) дошло до промјене методологије за обрачун плате радника, због чега је било неопходно приступити измјенама Посебног колективног уговора у области локалне самоуправе, са циљем његовог усаглашавања са одредбама ових закона. Истиче се да је у закључењу оспореног Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора иза запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, као друга уговорна страна, учествовао Синдикат управе Републике Српске, који је био такође уговорна страна приликом закључивања Посебног колективног уговора иза запослене у области локалне самоуправе Републике Српске 2017. године. Поред наведеног, у одговору се износи мишљење да су неосновани наводи приједлога о несагласности предметног колектив-

ног уговора са Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске, те се дају аргументи у прилог овом ставу.

Синдикат управе Републике Српске, који је један од потписника оспореног колективног уговора, није доставио одговор на приједлог.

Посебни колективни уговор о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 8/22), закључили су 31. јануара 2022. године Министарство управе и локалне самоуправе и Синдикат управе Републике Српске на основу члана 7. став 3. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16). Овим уговором су у Посебном колективном уговору за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 85/18, 86/18, 21/20, 21/21 и 69/21) измијењене одредбе члана 4а, члана 6, члана 10. тач. 3. и 7, члана 20. ст. 1. и 4. и члана 23. ст. 2. и 3. Поред тога, измијењен је и члан 39а. овог колективног уговора тако што је одређено да су учесници овог колективног уговора сагласни да се његово важење продужи за период од двије године.

Са циљем цјеловитог сагледавања оспореног Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, Суд је, на основу члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) у овом предмету оцјењивање уставности и законитости проширио и на Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 21/21 и 69/21), коју је донијела Влада Републике Српске. Суд сматра да је питање сагласности ове одлуке са Уставом и законом од значаја за оцјењивање оспореног колективног уговора, јер представља претходно питање од којег зависи одлучивање Суда о његовој уставности и законитости.

Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 21/21 и 69/21) донијела је Влада Републике Српске на основу члана 43. став 3. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/18). Овом одлуком је одређено да се одредбе Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 86/18 и 21/20) примјењују до 31. марта 2022. године (тачка I), те да ова одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Служ-

беном гласнику Републике Српске“, а примјењиваће се од 22. марта 2021. године (тачка II).

Приликом оцјењивања уставности и законитости ове одлуке, Суд је имао у виду да је чланом 90. тачка 3. Устава утврђено да Влада доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона. Надаље, Законом о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08) прописано је да извршну власт у Републици Српској, у складу са Уставом, врши Влада Републике Српске (члан 1), да је у спровођењу извршне власти Влада надлежна да, поред осталог, доноси уредбе, одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друге опште и појединачне акте за извршавање закона (члан 15. тачка г)), те да се одлуком прописују мјере Владе, оснивају јавне службе и друге организације, даје сагласност или потврђују општи акти органа или организација ако је таква сагласност предвиђена законом, обустављају од извршења акти министарства, органа јединица локалне самоуправе, предузећа и других органа и организација која врше јавна овлашћења и уређују друга питања од значаја за обављање послова Владе (члан 43. став 3).

С обзиром на то да се у приједлогу превасходно указује на питање важења Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, па тиме и његових оспорених измјена објављених у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 8/22, Суд је имао у виду и одредбу члана 252. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21), којим је прописано: да се колективни уговори закључују на период од три године (став 1), те да по истеку рока из става 1. овог члана колективни уговори престају да важе ако се учесници колективног уговора другачије не договоре најкасније 60 дана прије истека важења колективног уговора (став 2).

Полазећи од наведених уставних и законских одредаба, Суд је утврдио да је прописивањем из наведене одлуке нарушено уставно начело уставности и законитости, јер Влада није имала овлашћење да донесе ову одлуку и уређује питање примјене Посебног колективног уговора. Прије свега, како из одредбе члана 90. тачка 3. Устава и члана 43. став 3. Закона о Влади Републике Српске јасно произлази, Влада доноси одлуке и друге опште акте за извршавање закона, те одлуком прописује мјере Владе, оснива јавне службе и друге организације, даје сагласност или потврђује опште акте органа или организација ако је таква сагласност предвиђена законом. Евидентно је да предметна одлука, којом се продужава примјена Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, није у функцији извршавања било којег закона, нити је Влада, као

извршни орган власти, имала овлашћење да, у оквиру своје нормативне дјелатности дефинисане Уставом и законом, уређује примјену овог општег акта. Поред тога, према члану 252. Закона о раду, након истека периода на који је закључен колективни уговор, искључиво стране потписнице могу својим споразумом, односно сагласном изјавом воље, регулисати питање продужења његовог важења, па тиме и примјене тог акта. Због тога је Влада, доносећи ову одлуку којом је једнострано одредила продужење примјене Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, изашла из оквира својих уставних и законских овлашћења, чиме је дошло до повреде члана 90. тачка 3. Устава, као и начела уставности и законитости из члана 108. Устава.

Приликом оцјењивања оспореног Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 8/22), Суд је узео у обзир да је чланом 7. став 3. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) прописано да Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске закључују Министарство управе и локалне самоуправе и репрезентативни синдикат, у складу са општим прописима о раду. Поред тога, како је већ напријед наведено, према члану 252. Закона о раду, колективни уговори се закључују на период од три године (став 1), а по истеку рока из става 1. овог члана колективни уговори престају да важе ако се учесници колективног уговора другачије не договоре најкасније 60 дана прије истека важења колективног уговора (став 2).

На основу наведеног, Суд је утврдио да оспорени посебни колективни уговор о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске није у сагласности са Уставом и Законом о раду, јер у вријеме његовог закључивања (31. јануар 2022. године) није био на правној снази Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 85/18, 86/18, 21/20), тако да потписници овог уговора нису могли вршити његове измјене. Наиме, Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17) закључен је на период од три године (према члану 39. овог уговора), тако да је његово важење престало 9. марта 2020. године. Посебним колективним уговором о измјенама и допуни Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 21/20),

који је закључен са оба репрезентативна синдиката (Синдикат управе Републике Српске и Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске), важење овог уговора је продужено за годину дана, односно до 20. марта 2021. године, након чега је престао да важи, јер његови потписници нису у складу са релевантним одредбама Закона о раду поново продужили његово важење.

У вези са наведеним, Суд је узео у обзир и чињеницу да је, како је то напријед утврђено, Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 21/21 и 69/21), којом је примјена овог колективног уговора продужена до 31. марта 2022. године, а на коју се у одговору на приједлог позива Министарство управе и локалне самоуправе, неуставна и незаконита. Истовремено, Суд сматра потребним указати на то да Устав Републике Српске познаје искључиво институт ступања на снагу, односно важења општих правних аката, тако да прописивање продужавања примјене одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске не доводи до правног континуитета у важењу, односно правној снази овог колективног уговора. Према томе, овом одлуком није продужено важење Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, тако да се нису могле вршити измјене акта који није на снази, односно закључити оспорени посебни колективни уговор.

Дакле, како је предметни Посебни колективни уговор о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске закључен супротно члану 252. став 2. Закона о раду, односно након престанка важења Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 85/18, 86/18, 21/20), тиме је, по оцјени Суда, оспореним прописивањем нарушено и начело законитости из члана 108. Устава.

С обзиром на овакав став у погледу уставности и законитости овог колективног уговора у цјелини, Суд се није упуштао у оцјењивање члана 6. овог акта, на који се такође указује у приједлогу.

Одлука број: У-26/22 од 29. март 2023. године
“Службени гласник Републике Српске” број 34/23

НАКНАДА ЗА ОДРЖАВАЊЕ МЈЕРНОГ МЈЕСТА У ВОДОСНАБЈЕВАЊУ

Пошто се средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапређење постојећих комуналних објеката и уређаја обезбјеђују из цијене комуналне услуге, незаконита је и неуставна одредба подзаконског акта којом је прописана накнада за одржавање мјерног мјеста.

Из образложења

Митар Видаковић из Зворника дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана III Одлуке о цијенама и начину наплате комуналних услуга на подручју града Зворника („Службени гласник Града Зворник“ број 17/20), коју је донио Надзорни одбор А.Д. „Водовод и комуналије“ Зворник, а на коју је Скупштина Града Зворник дала своју сагласност Одлуком број 01-022-122/2020 од 29. децембра 2020. године. У иницијативи се наводи да оспорена одредба овог акта, којом се уводи мјесечна накнада за одржавање мјерног мјеста – водомјера, није у сагласности са чланом 108. Устава, Законом о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) и чланом 42. став 1. Одлуке о јавном водоводу и јавној канализацији („Службени гласник Града Зворник“ број 14/19). Као аргумент у прилог својим наводима давалац иницијативе указује на одлуке овог суда број У-21/14 од 25. марта 2015. године и У-28/20 од 31. марта 2021. године. Наиме, у овим одлукама Суд је заузео став да је, према члану 13. став 1. тачка б) Закона о комуналним дјелатностима, давалац комуналне услуге дужан да обезбиједи исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја, те да мјерно мјесто и мјерни инструмент (водомјер) чине саставни дио комуналне инфраструктуре и средства за њихово одржавање се обезбјеђују из цијена комуналне услуге, односно да у ту цијену улазе сви трошкови које давалац ове комуналне услуге сноси приликом испоруке воде. Због тога, давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да је оспорено прописивање из члана III предметне одлуке, којим је, зависно од промјера водомјера, утврђена висина накнаде за његово одржавање, супротно Закону о комуналним дјелатностима, као и одредби члана 42. став 1. Одлуке о јавном водоводу и јавној канализацији („Службени гласник Града Зворник“ број 14/19), којом је прописано да

трошкови поправке, одржавања, замјене и баждарења водомјера падају на терет овлаштеног дистрибутера који управља водоводом.

У одговору на иницијативу који је доставило А.Д. „Водовод и комуналије“ Зворник наводи се да је оспорена накнада прописана како би се намирили трошкови одржавања мјерног мјеста и мјерног инструмента - водомјера на подручју овог града. Наиме, како истиче доносилац ове одлуке, приликом одржавања мјерног мјеста и водомјера, давалац комуналне услуге има редовне трошкове, који се не могу урачунати у цијену утрошене воде, тако да предметна накнада представља дио цијене комуналне услуге који се користи за замјену водомјера, одржавање прикључног мјеста, санацију, те реконструкцију водоводне и канализационе мреже. С обзиром на то да корисници ове комуналне услуге на подручју Зворника мјерни инструмент предају на одржавање А.Д. „Водовод и комуналије“ Зворник, по мишљењу доносиоца Одлуке било је неопходно одредити накнаду за измирење трошкова које давалац услуге има у вези са том обавезом. Поред тога, у одговору се указује на то да је, према члану 2. став 1. Закона о комуналним дјелатностима, производња и испорука воде дјелатност од посебног јавног интереса.

Одлуку о цијенама и начину наплате комуналних услуга на подручју града Зворника („Службени гласник Града Зворник“ број 17/20) донио је Надзорни одбор А.Д. „Водовод и комуналије“ Зворник на основу члана 7. Закона о јавним предузећима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/04 и 78/11), члана 47. Статута А.Д. „Водовод и комуналије“ Зворник, члана 20. став 3. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), члана 53. Одлуке о јавном водоводу и јавној канализацији („Службени гласник Града Зворник“ број 14/19) и чл. 21а. до 23. Одлуке о комуналном реду на подручју града Зворник („Службени гласник Града Зворник“ бр. 3/18 и 13/20). Оспореним чланом III ове одлуке прописано је: да је обрачунски период за накнаду за одржавање мјерног мјеста - водомјера један (1) мјесец, те је у припадајућој табели, која је саставни дио овог члана, утврђена висина накнаде зависно од промјера водомјера. Такође је прописано да су цијене наведене у члановима I, II и III ове одлуке изражене у конвертибилним маркама.

Скупштина Града Зворник је својом Одлуком број 01-022-122/2020 од 29. децембра 2020. године („Службени гласник Града Зворник“ број 17/20) дала сагласност на оспорену Одлуку о цијенама и начину наплате комуналних услуга на подручју града Зворника.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене одредбе предметне одлуке Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске

утврђено да општина преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности (члан 102. став 1. тачка 2), те да закони, статuti, 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 локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16, 36/19 и 61/21) прописано је да самосталне надлежности јединице локалне самоуправе обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности, у оквиру којих су прописани производња и испорука воде, у складу са законом, те оснивање привредних друштава, установа и других организација ради пружања услуга из њихове надлежности, уређење њихове организације и управљање (члан 18. тачка 2) подт. 2. и 3).

Поред тога, Законом о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) утврђене су комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања (члан 1), те је прописано да су, поред осталих, комуналне дјелатности производње и испоруке воде и пречишћавање и одвођење отпадних вода дјелатности од посебног јавног интереса (члан 2. став 1. тачке а) и б)). Надаље, овим законом је прописано да производња и испорука воде обухватају сакупљање, пречишћавање и испоруку воде корисницима за пиће и друге потребе водоводном мрежом до мјерног инструмента корисника, укључујући и мјерни инструмент (члан 3. тач. б)), да се комуналним објектима сматрају грађевински објекти са уређајима, опремом и инсталацијама који служе за обављање комуналних дјелатности, као и сама постројења, опрема и инсталације које чине комуналну инфраструктуру или служе за производњу комуналног производа и вршење комуналних услуга, грађевинско земљиште на којем су изграђени и добра у општој употреби која служе за ове намјене (члан 3. тачка с)), те да је давалац комуналне услуге јавно комунално предузеће или други привредни субјект којем су повјерени послови обављања комуналне дјелатности (члан 3. тачка т)). Уређујући обављање комуналних дјелатности, законодавац је овим законом прописао: да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности, укључујући питања која својим одлукама детаљније уређује јединица локалне самоуправе у вршењу ових овлашћења (члан 6), да јединица локалне самоуправе за обављање комуналних дјелатности и других дјелатности од јавног интереса може основати јавно комунално предузеће или те послове може повјерити другим

привредним субјектима који су дужни да комуналну дјелатност која им је повјерена обављају у складу са овим законом и другим прописима (члан 7. став 1), да јединица локалне самоуправе даје даваоцу комуналне услуге на управљање, коришћење и одржавање комуналне објекте и уређаје индивидуалне и заједничке комуналне потрошње (члан 7. став 4), да корисник комуналне услуге користи ту услугу у складу са одредбама овог закона (члан 9а. став 1), да је давалац комуналне услуге дужан да обезбједи трајно и несметано пружање корисницима комуналне услуге под условима, на начин и према нормативима који су прописани законом и другим прописима, исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја, одређени квалитет комуналних услуга и да је давалац комуналне услуге одговоран за штету коју проузрокује корисницима ако не обезбједи да се комунална услуга врши под наведеним условима (члан 13); да корисник плаћа утврђену цијену за пружену комуналну услугу на основу рачуна који испоставља давалац комуналне услуге и који има снагу вјеродостојне исправе, те да је у случају спора између уговорних страна надлежан суд (члан 16. став 2); да се средства за обављање комуналних дјелатности индивидуалне комуналне потрошње обезбјеђују из цијене комуналних услуга (члан 20. став 1), да се цијеном комуналних услуга обезбјеђују средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапређивање постојећих комуналних објеката и уређаја, према нормативима и стандардима у комуналним дјелатностима и тржишним цијенама улазних трошкова (члан 20. став 2), те да цијену комуналне услуге утврђује давалац комуналне услуге, а сагласност на цијену даје надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 20. став 3).

Из цитираних уставних и законских одредаба, по оцјени Суда, произлази да су производња и испорука воде, као и пречишћавање и одвођење отпадних вода, комунална дјелатност коју уређује и обезбјеђује јединица локалне самоуправе, да се ради о дјелатности од посебног јавног интереса за чије обављање јединица локалне самоуправе може основати јавно комунално предузеће или те послове може повјерити другим привредним субјектима, те да скупштина јединице локалне самоуправе даје сагласност на акте предузећа којима се утврђује цијена комуналне услуге.

Слиједом наведеног, Надзорни одбор А.Д. „Водовод и комуналије“ Зворник је, уз сагласност Скупштине Града Зворник, по оцјени Суда, био овлашћен да донесе оспорену одлуку, односно да овим општим актом утврди цијену и начина плаћања комуналних услуга на подручју овог града.

Међутим, Суд је оцијенио да је оспореним прописивањем из члана III предметне одлуке њен доносилац изашао из оквира законских овлашћења

и прописао накнаду која није у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима. Приликом ове оцјене Суд је, прије свега, имао у виду да комуналне објекте чине, између осталог, и сама постројења, опрема и инсталације комуналне инфраструктуре, те да је, према члану 13. став 1. тачка б) Закона о комуналним дјелатностима, давалац комуналне услуге дужан да обезбједи исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја. Поред тога, чланом 20. ст. 1. и 2. овог закона прописано је да се средства за обављање комуналних дјелатности индивидуалне комуналне потрошње обезбјеђују из цијене комуналне услуге, те да се из ове цијене обезбјеђују и средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапређење постојећих комуналних објеката и уређаја. Како из наведених законских одредаба несумњиво произлази, мјерно мјесто и мјерни инструмент (водомјер) чине саставни дио комуналне инфраструктуре и средства за њихово одржавање се обезбјеђују из цијене комуналне услуге, односно у ту цијену улазе сви трошкови које давалац ове комуналне услуге сноси приликом производње и испоруке воде. Због тога је, по мишљењу овог суда, комунално предузеће које је давалац комуналне услуге производње и испоруке воде дужно да из цијене коју плаћају крајњи корисници ове комуналне услуге обезбједи одржавање мјерног мјеста и мјерног инструмента, као и њихово исправно функционисање, без увођења посебне накнаде за њихово одржавање, јер плаћање накнаде за комуналну дјелатност индивидуалне комуналне потрошње није у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима. С обзиром на то да оспорене норме предметне одлуке нису у складу са овим законом, тиме је, по оцјени Суда, истовремено нарушено начело законитости из члана 108 став 2. Устава.

*Одлука број: У-68/21 од 26. април 2023. године
“Службени гласник Републике Српске”, број 43/23*

УРАЧУНАВАЊЕ НАКНАДЕ ЗА ТОПЛИ ОБРОК У ИЗНОС ПЛАТЕ НОСИЛАЦА СУДИЈСКИХ ФУНКЦИЈА

Урачунавање накнаде за топли оброк у износ основне плате представља посредно умањење уставом гарантованих плата судија и то за неодређен износ те накнаде чиме је законодавац повриједио финансијску самосталност судија, те довео у питање и уставно јемство независног и самосталног судства.

Из образложења

Игор Марић, Биљана Вучетић и Милош Чизмовић, сви из Бањалуке, у предмету број У-68/21, те Рената Стојановић Кузмановић, Зина Халиловић, Винко Миладиновић, Гордан Поповић, Милка Савић, Азра Чобо Ганибеговић и Драгоја Рауш, сви из Модриче, у предмету број У-84/21, дали су Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) потпуно идентичне иницијативе за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 6. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18). Даваоци иницијатива сматрају да ова одредба Закона није у сагласности са чланом 127. став 1. Устава Републике Српске (у даљем тексту: Устав), јер умањује права судија дата чланом 5. раније важећег Закона о платама и накнадама судија и тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/14 и 60/15). У иницијативама се наводи да се законодавац, умјесто раније важећег законског рјешења према којем се повећање плата судија „веже“ за „нето плату“, определијелио за ново рјешење према коме се наведено повећање условљава повећањем „брuto плате“. Истиче се да у регулисању предметне материје нема мјеста примјени члана 138а. Устава, јер је оспорени закон донесен након 10. јануара 2006. године. Оспорено законско рјешење је према мишљењу даваоца иницијативе знатно неповољније за судије, јер је и у моменту доношења Закона било евидентно да ће се у Републици Српској прије достићи просјечна мјесечна нето плата у износу од 1.000 КМ, а на који износ је референцирао раније важећи закон, него просјечна мјесечна бруто плата у износу од 1.625 КМ, како је предвиђено оспореном законском одредбом. Додатно, истичући да им је познато да није у надлежности Суда да разматра предмет равноправности положаја судија у Републици Српској у односу на судије у Федерацији БиХ, даваоци иницијативе наводе да су мјесечна примања судија који судијску функцију обављају на територији Федерације БиХ за око 500 КМ већа у односу на мјесечна примања судија у Републици Српској, те указујући на одлуку овог суда у предмету У-86/14, закључују да ово није први пут да законодавац покушава да умањи примања судија. С обзиром на изложено, те имајући у виду одредбу члана 108. Устава, истиче се да је одредба члана 6. Закона у цијелости несагласна са Уставом, те да је њоме законодавац повриједио концепт финансијске самосталности судија, на индивидуалном и институционалном нивоу, што је у супротности са чланом 121. став 2. Устава.

Весна Мишић, Милица Ђурић, Дарко Стаменић, Тајјана Ступар, Гордана Стевандић, Сања Стефановић, Александра Мирошљевић Ждрал, Мира

Дошеновић, Сунита Шукало, Марија Анчић Згоњанин, Сњежана Кудрић, Драган Улетиловић, Бранимир Јукић, Жељко Ковић, Мирјана Радевић, Надира Шибонић, Петра Бијелић, Биљана Видимлић, Јасна Шатара и Драгомир Обрадовић, сви из Бањалуке, у предмету број У-76/21, Славица Тадић, Алмира Селимовић Маљишевић, Славко Савић, Јелена Тодоровић, Адис Пољић, Александра Јелисић Брчкало, Горан Јовић и Селма Зећо, сви из Зворника, у предмету број У-78/21, Асмир Коричић, Ана Томић Игњатић, Данијела Шарчевић, Гордана Војводић, Игор Дабић, Мидхо Вукалић, Недељко Милијевић, Љубица Комљеновић, Наташа Бошковић, Сања Илић, Синиша Боснић, Тања Грубачић Јанковић, Весна Станковић Сексан и Виктор Вучић, сви из Бањалуке, у предмету број У-82/21, Данијела Бојовић, Дана Плачић, Осман Рахмановић, Славица Ковачевић, Љубинка Продановић, сви из Вишеграда, у предмету број У-88/21, те Горан Ђурић, Сандро Налић, Сенаида Џинић, Тања Томанић, Радмила Радојчић, Жељка Илић, Љиљана Рајковић, Томислав Кљајић, Весна Микеревић, Марица Томић, Есма Чајић, Огњенка Цвијановић, Радованка Марић, Илвана Мурановић, Тијана Нинковић, сви из Добоја, у предмету број У-87/21, дали су Суду потпуно идентичне иницијативе за покретање поступка за оцјењивање уставности чл. 2. и 6. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18). Даваоци иницијатива сматрају да ове одредбе Закона нису у складу са чланом 108, чланом 121. став 2, чланом 127. став 1. и чланом 138а. Устава, који је додат на основу Амандмана CXIV на Устав. У иницијативама се истиче: да је у децембру 2005. године високи представник за Босну и Херцеговину донио одлуку којом се доноси Закон о платама и осталим накнадама судија и тужилаца у Републици Српској, Федерацији Босне и Херцеговине, Брчко дистрикту Босне и Херцеговине и правосудним институцијама на нивоу Босне и Херцеговине, како би се ријешио несразмјер између плата судија и тужилаца и плата већине грађана у Босни и Херцеговини, да су овом одлуком плате судија и тужилаца усклађене и утврђене на одређеном нивоу, који се неће увећавати док просјечна нето плата у БиХ не буде износила 800 КМ, да је наведена одлука донесена због великог повећања плата судија и тужилаца које није праћено одговарајућим степеном економског раста, да је резултат рада радне групе, коју је формирао високи представник, било усвајање сета закона који су ступили на снагу 1.1.2006. године, а којима су усклађене плате судија и тужилаца на цијелој територији БиХ, тако да они примају исте плате независно од тога у којем ентитету раде, да је Законом о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Републици Српској који је ступио на снагу 1.1.2006. године

предвиђено смањење плата судија и тужилаца и то њиховим замрзавањем, док просјечна плата у БиХ не достигне одређен ниво, те да ће након што поново почну расти, плате расти у истом проценту као и просјечна плата у Босни и Херцеговини, чиме би се обезбиједио фиксни омјер између просјечне плате у БиХ и плата у правосуђу, као и даље усклађивање између ентитета, да је оспореним чланом 6. Закона извршено умањење плата судија, замрзавањем, да је овакво умањење извршено само у Републици Српској, да су плате судија које се обрачунавају у складу са оспореним законом мање него што би требало да буду, да се обрачунавају у складу са Законом о платама судија и тужилаца у Републици Српској из 2007, којим су први пут, а требало је бити и једини пут, плате судија смањене замрзавањем, да је оспореним прописивањем законодавац повриједио начело из члана 121. став 2. Устава.

Накнадно, Весна Мишић и Милица Ђурић дале су двије допуне иницијативе у предмету број У-76/21. У првој допуни се наводи: да је, у околностима када је просјечна нето плата по запосленом остварена у Босни и Херцеговини за 2020. годину износила 941 КМ, замрзавање плата судија на начин прописан чланом 6. оспореног закона у супротности са уставном забраном из члана 127. став 1. Устава и члана 138. а) Устава, да проценат раста просјечне нето плате у БиХ, у односу на 800 КМ, из члана 6. став 1. Закона о платама и осталим накнадама судија и тужилаца у Републици Српској, који је донио високи представник за БиХ, а који је ступио на снагу 1.1.2006. године, износи 17,60%, да се примјеном овог процента на износ од 3.000 КМ колико је износила основна мјесечна плата судије окружног суда у Републици Српској (члан 2. наведеног закона), долази до износа од 3.528 КМ, у коме није садржан порез на доходак, да је због цензуса од 1.625 КМ из члана 6. оспореног закона, судија окружног суда у 2021. години примао основну плату у износу од 3.387 КМ у којем је садржан порез на доходак, због чега је његова основна плата 3.048,30 КМ, што је мање од износа на који је стекао право, тј. 3.528 КМ, да је члан 6. оспореног закона у супротности са чланом 127. став 1. Устава и чланом 138. а) Устава, јер је њиме онемогућено остваривање права судија на кориговање плата, након што је просјечна нето плата у Босни и Херцеговини прешла износ од 800 КМ, а за проценат повећања просјечне плате у БиХ, а које право је стечено ступањем на снагу поменутог закона који је донио високи представник, да је и члан 2. оспореног закона у супротности са чланом 127. став 1. Устава и чланом 138. а) Устава јер прописује фиксни износ плата судија у које је урачунат порез на доходак, без могућности кориговања за проценат повећања просјечне нето плате у БиХ, да законодавац у Федерацији БиХ, за

разлику од законодавца у Републици Српској, није мијењао цензус од 800 КМ из закона који је донио високи представник за БиХ, те да се плате судија у Федерацији БиХ коригују сваке године сходно проценту повећања просјечне нето плате у БиХ, да је поменути закон који је донио високи представник за БиХ, замрзавањем судијских плата, извршено прво и једино умањење плата судија, те да су судије, на основу члана 6. ст. 1. и 2. тог закона, стекле право да им се почев од 2012. године плате коригују за проценат повећања просјечне нето плате у БиХ (2011. године просјечна нето плата у БиХ прешла износ 800 КМ), да је законодавац могао регулисати плате судија само на начин да одреди износ истих, који би био праћен процентом раста просјечне плате у БиХ, да се свако ново замрзавање плата судија одређивањем неког новог цензуса сматра смањењем плате.

У другој допуни иницијативе оспорена је одредба и члана 1. Закона о измјенама и допуни Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21), а што одговара члану 2. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18 и 119/21), истичући: да сталним измјенама и допунама одредаба оспореног закона, а у контексту измјена у начину дефинисања и повећања износа цензуса до кога се неће повећавати судијске плате, законодавац ствара правну несигурност, да прописани цензуси (800 КМ, 900 КМ, 1.000 КМ нето, те 1.625 КМ бруто) никада не буду достигнути у току календарске године, да су у питању недостижни критеријуми, које законодавац периодично мијења доношењем новог закона којим се одређује нови цензус у вишем износу, да је, у овом смислу, нејасна одредба оспореног члана 6. Закона, да је оспорено прописивање из чл. 2. и 6. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18) и члана 1. Закона о измјенама и допуни Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21) у супротности са чланом 5. став 1. алинеја 4. Устава.

Након тога су даваоци иницијатива у предметима бр. У-68/21, У-76/21, У-82/21, У-84/21, У-87/21, Игор Дабић, Ана Томић Игњатић, Данијела Шарчевић, Тања Грубачић Јанковић, Весна Станковић Сексан, Недељко Милијевић, Мидхо Вукалић, Вибор Вучић, Синиша Боснић, Сања Илић, Гордана Војводић, Весна Мишић, Милица Ђурић, Драгомир Обрадовић, Дарко Стаменић, Александра Мирошљевић Ждрал, Јасна Шатара, Жељко Ковић, Драган Улетиловић, Мира Дошеновић, Сања Стефановић, Гордана Стевандић, Сунита Шукало, Сњежана Кудрић, Татјана Ступар, Асмир Коричић, сви из Бањалуке, те Рената Стојановић Кузмановић, Зина Халило-

вић, Азра Чобо Ганибеговић, Милка Савић, Винко Миладиновић и Драгоја Рауш, сви из Модриче, као и Горан Ђурић, Сандро Налић, Тијана Нинковић, Тања Томанић, Радованка Марић, Радмила Радојчић, Љиљана Рајковић, Огњенка Цвијановић, Томислав Кљајић, Весна Микеревић, Илвана Мурановић, Жељка Илић и Есма Чајић, сви из Добоја, поднијели овом суду допуне иницијативе у предмету број У-76/21. Такође, Зденко Врањић, Зорица Стокић, Мартин Вукић, Дајана Миличевић и Арфан Абоудил, сви из Шамца, доставили су Суду поднесак насловљен као допуна иницијативе у предмету број У-76/21.

У наведеним, потпуно идентичним, допунама се предлаже да Суд утврди да чл. 2. и 6. Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18), те члан 1. Закона о измјенама и допунама Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21), у вријеме важења, нису били у сагласности са Уставом, као и да члан 2. и члан 6. (у суштини одредбе ст. 1, 2, 3. и 4. овог члана) Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22) нису у складу са Уставом, будући да су наведеним одредбама, супротно члану 127. став 1. и члану 138а. Устава, умањене плате судија, чиме су повријеђени и члан 5. став 1. алинеја 4. (у допунама иницијатива погрешно означена као тачка 4) и члан 39. став 5. Устава. У прилог наведеном се истиче да иако су Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) и Закон о измјенама и допунама Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21) престали да важе, штетне посљедице примјене оспорених одредаба тих закона нису отклоњене престанком њиховог важења, јер су, како се наводи, судије годинама уназад примале мању плату од оне која је зајемчена Уставом, те у овом смислу нису испуњени услови из чл. 37. и 57. став 1. Закона о Уставном суду.

Поред овога се истиче да су разлози оспоравања одредаба члана 2. и члана 6. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22), исто вјетни разлозима оспоравања одговарајућих одредаба поменутих раније важећих закона. Додатно, наводи се да члан 2. став 2. важећег закона није у сагласности са чланом 5. став 1. алинеја 4. и чланом 39. став 5. Устава, јер у зараду, односно мјесечну основну плату, не може бити урачунат топли оброк, а да су урачунавањем тоглог obroка у плату носиоци право-

судних функција дискриминисани у односу на остале запослене чија се плата обезбјеђује из буџета.

Сагласно члану 9. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 114/12, 29/13 и 90/14), Суд је рјешењима од 24. новембра 2021. године и 26. јануара 2022. године одлучио да споји поступке по иницијативама бр. У-68/21, У-76/21, У-78/21, У-82/21, У-84/21, У-87/21 и У-88/21 те да води јединствен поступак под бројем У-68/21.

Народна скупштина Републике Српске је доставила одговор на иницијативе и допуне које су Суду дате у вријеме важења Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18 и 119/21). У том одговору се истиче да су иницијативе недозвољене, пошто се истима не оспорава уставност оспорених законских одредаба, него неусаглашеност са Законом о платама и накнадама судија и тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/14 и 60/15), који је престао да важи 2018. године. Такође се наводи да одредбе чланова 2. и 6. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18 и 119/21) нису несагласне са члановима 127. и 138а. Устава Републике Српске, нити са било којим другим чланом Устава. Истиче се да је плата судија остала иста као и према раније важећем закону, што значи да није умањена. Раније важећим законом основна мјесечна плата била је изражена у нето износу, док је сада важећим законом изражена у бруто износу, у којем је садржан и порез на доходак, с тим да судије добијају исти нето износ плате. Даље, истиче се да из одредба члана 6. став 4. предметног закона произлази да када би дошло до смањења просјечне бруто плате запослених у календарској години, плата судија би остала иста, односно не би се умањивала, а све је то у складу са Уставом Републике Српске. У погледу истицања неравноправног положаја судија у Републици Српској у односу на судије у Федерацији Босне и Херцеговине, Брчко дистрикту и на државном нивоу, истиче се да није у надлежности Уставног суда да цијени наводну неравноправност. Наводи се да су предметни закон као и његова измјена донесени у складу са уставним овлашћењима, те да је законодавац имао пуну слободу, односно уставна овлашћења на који начин ће бити уређена конкретна питања у домену законодавне политике. Наводи се да оспорене законске одредбе обезбјеђују легислативни оквир за остваривање основних слобода, права и дужности грађана Републике Српске и у сагласности с Уставом. Истиче се да је законодавац, цијенећи разлоге цјелисходности и јавног интереса, успоставио

баланс између законске мјере и циља који се жели постићи. Предлаже се да Уставни суд не прихвати иницијативе. Народна скупштина Републике Српске није доставила одговор на наводе из иницијативе којима се оспоравају одредбе Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22).

Оспореним чланом 2. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) је прописано: Основна мјесечна плата судија је плата у којој је садржан порез на доходак и износи: за судије основних судова и окружних привредних судова 2.704 КМ, за шефове одјељења основних судова и окружних привредних судова 2.932 КМ, за предсједнике основних судова и окружних привредних судова 3.159 КМ, за предсједнике основних судова са 30 или више судија 3.613 КМ, за предсједнике основних судова са 60 или више судија 4.068 КМ, за судије окружних судова и Вишег привредног суда 3.387 КМ, за шефове одјељења окружних судова 3.613 КМ, за предсједнике окружних судова и Вишег привредног суда 3.841 КМ, за судије Врховног суда Републике Српске 4.296 КМ, за шефове одјељења Врховног суда Републике Српске 4.522 КМ, за предсједника Врховног суда Републике Српске 4.977 КМ.

Оспореним чланом 6. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18 и 119/21) је прописано: да се плате из чл. 2. и 3. овог закона неће повећавати све док просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину не достигне или не буде већа од 1.625 КМ, да ће се, почевши од године која услиједи након године у којој просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину први пут достигне или буде већа од 1.625 КМ, основна мјесечна плата судија и јавних тужилаца прописана чл. 2. и 3. овог закона, годишње повећати за проценат повећања просјечне мјесечне бруто плате у Републици Српској, да се проценат повећања из става 2. овог члана израчунава тако што се упореди просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској за календарску годину са просјечном мјесечном бруто платом у Републици Српској из претходне календарске године, да у случају да се у некој години просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину смањи, основна мјесечна плата судија и јавних тужилаца остаје иста и неће се поново повећати све док просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину не достигне највиши ниво од првог повећања плата у складу са ставом 2. овог члана, а након тога, плате судија и јавних тужилаца се повећавају у складу са ста-

вом 2. овог члана, да је просјечна мјесечна бруто плата за календарску годину она плата коју објави Републички завод за статистику.

Оспореним чланом 1. Закона о измјенама и допуни Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21), а који одговара одредби члана 2. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18 и 119/21), а којим се у цјелини мијења члан 2. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18), је прописано: да је основна мјесечна плата судија плата у којој су садржани порез на доходак и доприноси и износи: за судије основних судова и окружних привредних судова - 4.023,80 КМ, за шефове одјељења основних судова и окружних привредних судова - 4.363,10 КМ, за председнике основних судова и окружних привредних судова - 4.700,90 КМ, за председнике основних судова са 30 или више судија - 5.376,50 КМ, за председнике основних судова са 60 или више судија - 6.053,60 КМ, за судије окружних судова и Вишег привредног суда - 5.040,20 КМ, за шефове одјељења окружних судова - 5.376,50 КМ, за председнике окружних судова и Вишег привредног суда - 5.715,80 КМ, за судије Врховног суда Републике Српске - 6.392,90 КМ, за шефове одјељења Врховног суда Републике Српске - 6.729,20 КМ, за председника Врховног суда Републике Српске - 7.406,30 КМ.

Оспореним чланом 2. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22) је прописано: да је основна мјесечна плата судија, плата у којој су садржани порез на доходак и доприноси и износи: за судије основних судова и окружних привредних судова - 4.426 КМ, за шефове одјељења основних судова и окружних привредних судова - 4.799 КМ, за председнике основних судова и окружних привредних судова - 5.171 КМ, за председнике основних судова са 30 или више судија - 5.914 КМ, за председнике основних судова са 60 или више судија - 6.659 КМ, за судије окружних судова и Вишег привредног суда - 5.544 КМ, за шефове одјељења окружних судова - 5.914 КМ, за председнике окружних судова и Вишег привредног суда - 6.287 КМ, за судије Врховног суда Републике Српске - 7.032 КМ, за шефове одјељења Врховног суда Републике Српске - 7.402 КМ, за председника Врховног суда Републике Српске - 8.147 КМ (став 1), да је у основну мјесечну плату из става 1. овог члана урачуната накнада за топли оброк, која се не може посебно исказивати (став 2).

Оспореним чланом 6. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22) је прописано: да се плате из чл. 2. и 3. овог закона неће повећавати све док просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину не достигне или не буде већа од 1.625 КМ (став 1), да ће се, почев од године која услиједи након године у којој просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину први пут достигне или буде већа од 1.625 КМ, основна мјесечна плата судија и тужилаца прописана чл. 2. и 3. овог закона, годишње повећати за проценат повећања просјечне мјесечне бруто плате у Републици Српској (став 2), да се проценат повећања из става 2. овог члана израчунава тако што се упореди просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској за календарску годину са просјечном мјесечном бруто платом у Републици Српској из претходне календарске године (став 3), да у случају да се у некој години просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину смањи, основна мјесечна плата судија и тужилаца остаје иста и неће се поново повећати све док просјечна мјесечна бруто плата у Републици Српској израчуната за календарску годину не достигне највиши ниво од првог повећања плата у складу са ставом 2. овог члана, а након тога плате судија и тужилаца се повећавају у складу са ставом 2. овог члана (став 4).

Разматрајући наводе из иницијативе, Суд је превасходно утврдио да је, у току поступка пред овим судом, Народна скупштина Републике Српске донијела Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској који је објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 56/22 од 14. јуна 2022. године, а који је ступио на снагу 1. јула 2022. године (члан 21. тог закона). У члану 20. истог закона прописано је да његовим ступањем на снагу престаје да важи Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 66/18 и 119/21).

С тим у вези, Суд је, на основу члана 57. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) обуставио поступак за оцјењивање уставности оспорених чл. 2. и 6. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18 и 119/21), цијењећи да није потребно донијети одлуку због тога што нису отклоњене посљедице неуравности.

Надаље, у поступку оцјењивања уставности оспорених одредаба Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској

(„Службени гласник Републике Српске“ број 56/22) (у даљем тексту: Закон), Суд је узео у обзир да се према члану 5. став 1. алинеја 4. уставно уређење Републике темељи на владавини права, као и да у складу са чланом 39. став 5. Устава, свако по основу рада има право на зараду, у складу са законом и колективним уговором, те да се, у складу са одредбом члана 49. ставови 1. и 2. Устава, слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим ако је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом, као и да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање, те да сходно тач. 10. и 17. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава, Република уређује и обезбјеђује организацију, надлежности и рад државних органа, те уређује и обезбјеђује финансирање остваривања права и дужности Републике. Суд је исто тако имао у виду да сходно члану 121. Устава судску власт врше судови, који су самостални и независни и суде на основу Устава и закона, штитећи људска права и слободе, утврђена права и интересе правних субјеката и законитост, као и да је у складу са чланом 121а. став 1. Устава, који члан је додат Амандманом XCIV на Устав, судство самостално и независно од извршне и законодавне власти у Републици Српској. Суд је, надаље, узео у обзир став 1. члана 127. Устава који је измијењен Амандманом XCVI на Устав Републике Српске, а којим је, поред осталог, утврђено да плата и друге накнаде судији не могу бити умањене за вријеме вршења судијске функције, осим као посљедица дисциплинског поступка у складу са законом, као и одредбу члана 138а. Устава, која је додата на основу Амандмана CXIV на Устав Републике Српске, а којом је као изузетак од принципа из члана 127. Устава утврђено да плата и/или друге накнаде судији могу бити умањене законом донесеним до 10. јануара 2006. године (став 1), те да се умањење из става 1. овог члана може извршити само једном (став 2), док се ставови 1. и 2. овог члана не могу тумачити тако да је на било који начин или у било којем облику, директно или индиректно, дозвољено неко друго умањење плата и/или других накнада судија заштићених чланом 127. овог устава. Поред наведеног, Суд је узео у обзир да, у складу са чланом 108. став 1. Устава, закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом.

Такође, Суд је имао у виду да је одредбама Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 119/21) прописано: да радник остварује право на бруто плату, у складу са законом и колективним уговором (члан 120. став 1), да се плата из члана 120. став 1. овог закона састоји од основне плате и увећања плате прописаних овим законом, ко-

лективним уговором и уговором о раду, пореза на доходак и доприноса, да се законом, колективним уговором или уговором о раду може одредити другачији начин одређивања плате који не може бити неповољнији за радника од начина обрачуна плате из става 1. овог члана, да је плата из става 1. овог члана, умањена за порез на доходак и доприносе, нето плата радника (члан 121), те да послодавац раднику исплаћује трошкове једног топлотог оброка за вријеме једног радног дана, као и у случају обављања прековременог рада дужег од три часа дневно, уколико код послодавца није организована исхрана радника (члан 132. став 1. тачка 4).

Суд је, исто тако, имао у виду да је Законом о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“ бр. 60/15, 5/16, 66/18, 105/19, 123/20, 49/21, 119/21 и 56/22) прописано: да се порез на доходак од личних примања плаћа по стопи од 8% (члан 4. став 1), да су доходак од личних примања сва директна и индиректна плаћања из радног односа и обухватају, између осталог, исплате бруто плате и друге бруто исплате запосленом, укључујући регрес, топли оброк, плаћање прековременог рада, бонусе, накнаде и додатке на услове рада (члан 11. став 1), да пореска основица пореза на доходак од личних примања представља збир бруто личних примања из члана 11. став 1. овог закона (члан 13).

Такође, Суд је узео у обзир да је одредбама Закона о доприносима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/17, 112/19, 49/21, 119/21, 56/22 и 132/22), у релевантном дијелу, законодавац прописао: да је обвезник доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање, осигурање од незапослености и дјечје заштите, између осталих, физичко лице - резидент Републике Српске које је изабрано или именовано на јавну или другу дужност уз заснивање радног односа и обављањем те дужности остварује плату или друга примања која представљају доходак у смислу закона којим се уређује порез на доходак (члан 3. став 1. тачка 2), да је основица доприноса укупан приход обвезника доприноса на који се плаћа порез на доходак који укључује доприносе који се плаћају у складу са овим законом (члан 10. став 1).

Имајући у виду наведено Суд је утврдио да нису основани наводи давалаца иницијативе према којима је прописивање из члана 2. став 1. и члана 6. ст. 1, 2, 3. и 4. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22) у супротности са чланом 5. став 1. алинеја 4, чланом 39. став 5, чланом 127. став 1. и чланом 138а. Устава. Уређујући законски плате које се исплаћују из јавних средстава, у конкретном случају плате судија, законодавац је, према становишту Суда, поступио сагласно тачки 17. Амандмана XXXII

на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава, а сходно којем је у обавези Републике Српске да уреди и обезбједи финансирање остваривања њених права и дужности.

Прописујући да је основна мјесечна плата судија, плата у којој су садржани порез на доходак и доприноси, те утврђујући условљеност повећања, између осталог, судијских плата, нивоом просјечне бруто плате у Републици Српској израчунатој за календарску годину, законодавац је, према мишљењу Суда, поступао у складу са уставним принципом владавине права (члан 5. став 1. алинеја 4. Устава), који се, између осталог, остварује кроз обезбјеђење јединства правног поретка.

Имајући у виду како системски закони у Републици Српској одређују појам плате (члан 121. став 1. Закона о раду), те појам дохотка од личних примања (члан 11. став 1. тачка 1. Закона о порезу на доходак), као и пореску основицу за обрачун пореза на доходак од личних примања (члан 13. Закона о порезу на доходак), Суд је оцијенио да је уређујући појам и метод обрачуна судијских плата на начин као у чл. 2. став 1. и 6. ст. 1, 2, 3. и 4. Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 56/22), те условљавајући повећање судијских плата растом просјечне бруто, а не нето, плате у Републици Српској, законодавац појмовно и методолошки инкорпорирао системска радноправна, финансијска и фискална рјешења у материју регулисану посебним законодавством, у конкретном случају Законом о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској. На овај начин законодавац је поступао сагласно принципу једнакости грађана пред законом, јер није одступио од системских рјешења, тј. није неосновано издвојио одређену категорију, у конкретном случају судије, из системског уређења предметних друштвених односа. Такође, Суд је становишта да је законодавац поступио сагласно и својој обавези очувања јединства правног поретка, јер, иако правни систем Републике Српске не познаје супремацију једних у односу на друге законе, Суд је мишљења да очување јединства правног поретка подразумијева да принципи утврђени законима који системски уређују друштвене односе, осим уколико тим законима није прописано другачије, буду садржани и у оквиру посебних закона.

Суд је утврдио да нису основани наводи даваоца иницијатива према којима условљавање повећања судијске плате растом просјечне бруто, а не нето, плате у Републици Српској, представља посредно умањење њихових плата, а, како се наводи, с обзиром на спорији раст плата у бруто износу. Очекивани раст плата може се пројектовати искључиво на основу економских параметара, а гаранције њиховог кретања нису уставна категорија.

Устав не јемчи право на одређену врсту прихода, не утврђује њихову висину, нити познаје ограничења у погледу надлежности законодавца да, системским или посебним законима, регулише право на зараду по основу рада, укључујући и његово овлашћење да утврди и врсте примања као и методологију њиховог обрачуна (Одлука овог суда број У-86/14 („Службени гласник Републике Српске“ број 60/15)).

Имајући у виду изложено Суд је утврдио да прописивањем као у члану 2. став 1. и члану 6. ст. 1, 2, 3. и 4. Закона законодавац није, у смислу члана 127. став 1. Устава, који члан је измијењен Амандманом ХCVI на Устав, умањео плате судијама, те, у овом контексту, нису доведене у питање гаранције из члана 121. став 2, члана 138а. Устава, који је додат на основу Амандмана СХIV на Устав, и члана 108. Устава, а како то тврде даваоци иницијативе.

Такође, неосновани су и наводи према којима је прописивање из члана 2. став 1. и члана 6. ст. 1, 2, 3. и 4. Закона у супротности са чланом 39. став 5. Устава, јер истим законодавац није онемогућио, нити ограничио право адресата Закона на зараду по основу рада.

Међутим, не спорећи право законодавца да предмет плата, накнада и материјалних права судија уреди на начин који сматра цјелисходним, Суд је утврдио да је исти, прописивањем као у оспореном члану 2. став 2. Закона, поступио супротно начелу владавине права из члана 5. став 1. алинеја 4. Устава, те супротно уставној забрани умањења плата судија из члана 127. став 1. Устава, који члан је измијењен Амандманом ХCVI на Устав, чиме је прописао супротно јемствима из члана 121. став 2. и члана 121а. став 1. Устава, који члан је додат Амандманом ХCIV на Устав и члана 138а. Устава, који је додат на основу Амандмана СХIV на Устав, те је тиме повриједио начело уставности из члана 108. став 1. Устава.

Наиме, да би законска одредба била у функцији владавине права, она мора да испуњава одређене стандарде који се тичу њеног квалитета, односно мора да буде јасна, прецизна, доступна адресатима и за њих предвидива, тј. таква да они могу стварно и конкретно знати своја права и обавезе. У овом смислу, а у контексту уставног јемства о неумањивости судијских плата, те узимајући у обзир законску одредбу према којој је основна мјесечна плата судија, плата у којој су садржани порез на доходак и доприноси (члан 2. став 1. истог закона), али не и топли оброк, из чега слиједи да накнада за топли оброк није елемент плате, као и то да запосленом лицу овај вид накнаде припада само за вријеме ефективно проведено на радном мјесту, Суд је утврдио да је оспореном одредбом члана 2. став 2. Закона нарушена хомогеност правног система, јер иста представља извор

несигурности у примјени права. Одређујући у члану 2. став 2. Закона да је и накнада за топли оброк, у неодређеном износу, урачуната у мјесечну плату, а не искључиво порез на доходак и доприноси како је претходно предвиђено ставом 1. исте законске одредбе, законодавац је учинио нејасном структуру личних примања из радног односа судија, чиме је уредио супротно принципу правне сигурности који је неодвојиви дио Уставом зајемчене владавине права.

Надаље, с обзиром на то да је Законом утврђено да је основна мјесечна плата судија, плата у којој су садржани порез на доходак и доприноси, те да је овако дефинисана плата утврђена и у конкретном новчаном износу (члан 2. став 1. Закона), накнадно прописивање из става 2. истог члана Закона, из којег произлази да је и накнада за топли оброк садржана у тим износима, представља, према становишту Суда, посредно умањење Уставом гарантованих плата судија из члана 2. став 1. Закона и то за неодређен износ те накнаде. На овај начин, према оцјени Суда, законодавац је, исто тако, повриједио финансијску самосталност судија, чиме је довео у питање и уставно јемство независног и самосталног судства.

Узимајући у обзир предметно становиште када је ријеч о сагласности члана 2. став 2. Закона са Уставом, Суд није посебно разматрао наводе из иницијативе којима се указује на неусклађеност ове законске одредбе и са чланом 39. став 5. Устава.

Надаље, будући да Устав не прописује обавезу законодавца да на тачно одређен начин утврди износе и методологију обрачуна судијских плата, Суд је утврдио да нису уставноправно релевантни наводи према којима је законодавац могао регулисати плате судија само на начин да одреди износ истих, који би био праћен процентом раста просјечне плате у БиХ. Начин регулисања, у конкретном случају, судијских плата је, према оцјени Суда, ствар законодавне политике, а оцјена њене цјелисходности, сходно члану 115. Устава, није у надлежности овога суда.

Такође, у поменутој одлуци Уставног суда број У-86/14, Суд је утврдио да законодавац има дискрецију да посебним законима, а на темељу општег принципа, регулише права и обавеза по основу рада за поједине категорије на начин различит од оног коришћеног у оспореном закону. Од значаја је, притом, да ли је остваривање појединих права из рада и по основу рада која су предвиђена општим прописима обезбијеђено и категоријама запослених на које се примјењују посебни прописи и то тако да сва лица у тој категорији запослених, која се налазе у истој ситуацији, право остварују на исти начин. С обзиром на наведено неоснована су поређења права из рада и по основу рада која остварују судије са одговарајућим правима

трећих лица чија се примања исплаћују из буџета, јер се ради о потпуно различитим категоријама субјеката права, који имају различите обавезе и одговорности из радног односа.

*Одлука број: У-95/21 од 26. април 2023. године
“Службени гласник Републике Српске”, број 43/23*

ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПОРОДИЧНУ ПЕНЗИЈУ

Не постоје уставноправно прихватљиви разлози за различит третман супружника код остварење права на породичну пензију због година живота које је умрли корисник пензије имао у вријеме закључења брака, усљед чега је дошло до повреде Уставом гарантованог права на недискриминацију, као и уставних начела владавине права и уставности закона.

Из образложења

Саша Савичић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности члана 95. Закона о пензијском и инвалидском осигурању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 134/11, 82/13 и 103/15). Давалац иницијативе сматра да је оспорена одредба Закона о пензијском и инвалидском осигурању несагласна с одредбама члана 5. став 1. ал. 1, 3. и 4, члана 10, члана 48. став 1. и члана 61. став 1. Устава Републике Српске, члана 14. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, члана 1. Протокола број 12. уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, члана 2. став 2. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и чл. 12. и 16. ревидиране Европске социјалне повеље. У иницијативи се цитирају оспорена, као и друге одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Породичног закона (“Службени гласник Републике Српске” 54/02, 41/08, 63/20 и 56/19 - Одлука Уставног суда Републике Српске), Закона о забрани дискриминације (“Службени гласник Босне и Херцеговине” бр. 105/17, 54/19 и 77/21), Устава Републике Српске, те наведених међународних конвенција и с тим у вези указује на судску праксу Европског суда за људска права, Уставног суда Босне и Херцеговине и Уставног суда Србије, те образлаже на који начин се оспореним законским рјешењем, којим су прописани услови под којима преживјели брачни супружник може да оствари право на породич-

ну пензију и то у ситуацији склапања брака после 65. године живота корисника старосне или инвалидске пензије, повређује принцип забране дискриминације. Имајући у виду да се оспореним прописивањем дискриминише, прије свега, корисник старосне или инвалидске пензије и то по основу личног својства - година живота, односно старости, али и преживјели брачни супружник коме се право на остваривање породичне пензије алтернативно условљава дужином трајања брака или постојањем заједничког дјетета, давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да оспорени члан Закона о пензијском и инвалидском осигурању није у сагласности са Уставом и наведеним конвенцијама.

Народна скупштина Републике Српске није доставила одговор на наводе из иницијативе.

Оспореном одредбом члана 95. Закона о пензијском и инвалидском осигурању ("Службени гласник Републике Српске" бр. 134/11, 82/13, 103/15, 111/21, 15/22 и 132/22), која је систематизована у глави IV, под називом „Права из пензијског и инвалидског осигурања“, у одјељку 6. Заједничке одредбе, прописано је да се, уколико корисник старосне или инвалидске пензије закључи брак са навршених 65 година живота, право на породичну пензију обезбјеђује брачном супружнику под условом да је брак трајао најмање двије године или да имају заједничко дијете.

Приликом разматрања навода даваоца иницијативе Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да се уставно уређење Републике темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима, социјалној правди и владавини права (члан 5. став 1. ал. 1, 3. и 4), да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки су 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), да се права и слободе зајамчени овим уставом не могу одузети или ограничити (члан 48. став 1), 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, те да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49. ст. 1. и 2), да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, социјално осигурање и друге облике социјалне заштите (тачка 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава), да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте (члан 70. став 1.

тачка 2) и да закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1).

По оцјени Суда, поред наведених одредаба Устава, за оцјену уставности оспорене одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању од значаја су и одредбе члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којима је утврђено да се уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбјеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус, те члана 1. Протокола број 12. уз ову конвенцију према којима ће се свако право које закон предвиђа остварити без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вјероисповијести, политичком и другом увјерењу, националном или друштвеном поријеклу, повезаности с националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу (став 1) и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основима као што су они поменути у ставу 1 (став 2), као и члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима којима је предвиђено да су сва лица једнака пред законом и да имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона, као и да у том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбиједи свим лицима подједнаку и успјешну заштиту закона, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вјере, политичког или другог убјеђења, националног или социјалног поријекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања (члан 26).

Уз то Суд је имао у виду и Конвенцију о минималној норми социјалног обезбјеђења, којом су у Дијелу Х под називом „Давања члановима породице за случај смрти храниоца породице“, постављене основне одреднице у односу на елементе института породичне пензије. Ситуација на коју се односе одредбе овог дијела Конвенције дефинисана је у члану 60. Конвенције као осигурани случај који подразумева губитак средстава за живот који настаје за удовицу или дјецу смрћу храниоца породице: када је у питању удовица, право на давање може бити условљено, према националном законодавству претпоставком да је неспособна да се сама издржава. Давање се опредјељује у односу на године стажа и плаћање доприноса преминулог храниоца породице, како је предвиђено у члану 63. ст. 1. до 3. Конвенције, док је одредбом става 5. истог члана Конвенције дато право државама уговорницама да се као услов може прописати трајање брака уколико удовица нема дјеце и неспособна је да се сама издржава.

За оцјену уставности оспорене одредбе члана 95. Закона о пензијском и инвалидском осигурању од значаја су, по оцјени Суда, и одредбе истог закона, којима је прописано: члан 1. да се овим законом уређује обавезно пензијско и инвалидско осигурање на основу међугенерациске солидарности (у даљем тексту: обавезно осигурање) и добровољно пензијско и инвалидско осигурање за лица која нису обавезно осигурана по овом закону (у даљем тексту: добровољно осигурање), као и права и обавезе на основу тих осигурања; члан 9. да је осигураник, у складу са овим законом, лице осигурано на обавезно пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: осигураник у обавезном осигурању) и лице осигурано на добровољно пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: осигураник у добровољном осигурању); члан 10. став 1. да је осигураник у обавезном осигурању: а) лице запослено на основу уговора о раду или другог акта послодавца (у даљем тексту: осигураник радник), б) лице које обавља самосталну дјелатност (у даљем тексту: осигураник самосталних дјелатности), в) лице које обавља свештеничку дужност или вјерску службу (у даљем тексту: осигураник вјерски службеник) и г) лице које обавља пољопривредну дјелатност и које је уписано у Регистар пољопривредних газдинстава као носилац пољопривредног газдинства (у даљем тексту: осигураник пољопривредник); члан 40. да права из пензијског и инвалидског осигурању јесу: а) за случај смрти - старосна пензија, б) за случај инвалидности - распооређивање на друго радно мјесто, преквалификација или доквалификација, новчане накнаде у вези са смањеном радном способношћу, инвалидска пензија и в) у случају смрти осигураника, односно корисника старосне или инвалидске пензије - породична пензија; члан 41. да право на старосну пензију има осигураник када наврши 65 година живота и најмање 15 година стажа осигурања; члан 42. да осигураник који нема навршених 65 година живота има право на старосну пензију када наврши 60 година живота и 40 година пензијског стажа (став 1), да осигураник жена која нема навршених 65 година живота има право на старосну пензију када наврши 58 година живота и 35 година стажа осигурања (став 2), да изузетно од става 1. овог члана, право на старосну пензију има полицијски службеник, службеник Судске полиције Републике Српске и припадник службе обезбјеђења - полицајац казнено-поправне установе у Републици Српској када наврши 40 година пензијског стажа, без обзира на године живота (став 3); члан 43. став 1. да се осигуранику који има навршен стаж осигурања са увећаним трајањем старосна граница за остваривање права на старосну пензију из члана 41. овог закона снижава за укупно увећање стажа; члан 61. да се инвалидска пензија одређује на исти начин као и старосна; члан

69. да право на породичну пензију имају чланови породице умрлог осигураника који је на дан смрти испуњавао услове за старосну или инвалидску пензију и чланови породице умрлог корисника старосне или инвалидске пензије; члан 70. да се члановима породице умрлог осигураника, односно корисника пензије сматрају: а) брачни супружник (удовица, односно удовац), б) разведени брачни супружник или ванбрачни супружник, ако му је правоснажном пресудом досуђено право на издржавање, в) дијете, рођено у браку или ван брака, усвојено или пасторак, г) дијете без оба родитеља или дијете коме су оба родитеља потпуно и трајно неспособна за привређивање, које је осигураник или корисник пензије издржавао до своје смрти и д) родитељ (отац и мајка, очух и маћеха, усвојилац) које је осигураник или корисник пензије издржавао до своје смрти; члан 71. да удовица има право на породичну пензију: а) ако је на дан смрти супруга навршила 50 година живота, б) ако је на дан смрти супруга била потпуно неспособна за привређивање, односно ако је таква неспособност настала у року једне године од дана смрти супруга, в) ако је после смрти супруга остало једно или више дјеце која имају право на породичну пензију, а она обавља родитељске дужности према тој дјечи (став 1), да удовица која у току коришћења права на породичну пензију остварену у складу са ставом 1. тач. б) и в) овог члана наврши 50 година живота задржава право на породичну пензију (став 2), да удовица којој право на породичну пензију остварену у складу са ставом 1. тачка в) овог члана престане прије навршених 50. али после навршених 45 година живота може поново остварити право на породичну пензију кад наврши 50 година живота (став 3), да удовица која у току коришћења права у складу са ставом 5. овог члана наврши 50 година живота задржава право на породичну пензију (став 6), да удовица која до смрти супруга није навршила 50. али је имала навршених 45 година живота има право на породичну пензију кад наврши 50 година живота (став 7), да удовица која је до смрти супруга или до престанка права на породичну пензију навршила 45 година живота има право на породичну пензију прије навршених 50 година живота, ако постане потпуно неспособна за привређивање (став 8); члан 72. да удовац има право на породичну пензију: а) ако је на дан смрти супруге навршио 60 година живота, б) ако је на дан смрти супруге био потпуно неспособан за привређивање, односно ако је таква неспособност настала у року од једне године од дана смрти супруге, в) ако је после смрти супруге остало једно или више дјеце која имају право на породичну пензију, а он обавља родитељске дужности према тој дјечи (став 1); да удовац који у току коришћења права на породичну пензију, остварену у складу са ставом 1. тач. б) и в) овог члана,

наврши 60 година живота задржава право на породичну пензију (став 2), да удовац коме право на породичну пензију остварену према одредбама става 1. тачка в) овог члана престане прије навршених 60. али после навршених 55 година живота може поново остварити право кад наврши 60 година живота (став 3), да удовац који у току коришћења права у складу са ставом 5. овог члана наврши 60 година живота задржава право на породичну пензију (став 6), да удовац који до смрти супруге није навршио 60. али је имао навршених 55 година живота има право на породичну пензију кад наврши 60 година живота (став 7); члан 73. да право на породичну пензију под условима из чл. 71. и 72. овог закона има и супружник из разведеног брака или ванбрачне заједнице, ако му је правоснажном судском пресудом досуђено право на издржавање.

Полазећи од наведеног Суд је утврдио да је законодавац, сагласно уставном овлашћењу да уређује и обезбјеђује социјално осигурање и друге облике социјалне заштите, Законом о пензијском и инвалидском осигурању, у глави IV, под називом „Права из пензијског и инвалидског осигурања“, у одјељку 3. Породична пензија, прописао право на породичну пензију, као једно од права из пензијског осигурања, које имају чланови породице умрлог осигураника који је на дан смрти испуњавао услове за старосну или инвалидску пензију и чланови породице умрлог корисника старосне или инвалидске пензије, као и услове који за стицање права на породичну пензију морају бити испуњени на страни умрлог осигураника, односно корисника пензије, и услове на страни чланова породице. Поред тога, Суд је утврдио да је овај закон као члана породице који има право на породичну пензију прво навео брачног супружника (удовица, односно удовац), те да је као услове под којима брачни супружник стиче право на породичну пензију навео године живота, потпуну неспособност за рад, заједничко дијете које има право на породичну пензију по основу умрлог родитеља, а према коме преживјели брачни супружник обавља родитељску дужност и они су прецизирани за удовицу одредбама члана 71. Закона, а за удоваца одредбама члана 72. Закона. Надаље, утврдили смо и да је законодавац право на породичну пензију признао и супружнику из разведеног брака или ванбрачне заједнице, ако му је правоснажном судском пресудом досуђено право на издржавање, као и да је оспореном одредбом члана 95. Закона, коју је систематизовао у одјељак 4. Заједничке одредбе, накнадно увео нови услов за остваривање права на породичну пензију и то у случају када је умрли корисник старосне или инвалидске пензије у тренутку закључења брака имао навршених 65 година живота, тако што је у том случају предвиђено да преживјели брачни супружник може стећи право

на породичну пензију ако са умрлим осигураником има заједничко дијете или ако је брак трајао најмање двије године.

Полазећи од наведеног Суд је оцијенио да прописивање из оспореног члана 95. Закона о пензијском и инвалидском осигурању није у сагласности са чланом 10. Устава, којим се гарантује једнакост и равноправност грађана без обзира на било какву посебност или друго лично својство, те чланом 14. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 1. Протокола број 12. уз ову конвенцију, који забрањују сваку дискриминацију по било ком основу. Наиме, по оцјени Суда, оспореном законском одредбом се, само због личног својства, тј. година живота које је умрли корисник пензије имао у вријеме закључења брака, његов преживјели брачни супружник при остваривању права на породичну пензију ставља у неповољнији положај у односу на брачног супружника који је брак закључио са лицем млађим од 65 година старости, а да притом за такав различит третман не постоје уставноправно прихватљиви разлози, с обзиром на то да је трајање брака као доказ стварног остварења заједнице живота брачних супружника, те посљедично и права која проистичу из брака материја Породичног закона, а не Закона о пензијском и инвалидском осигурању. С тим у вези Суд указује да је против евентуалне злоупотребе института брачне заједнице, из кога се црпи право брачног супружника на породичну пензију, већ обезбијеђена заштита и то Породичним законом („Службени гласник Републике Српске“ број 17/23) којим је, између осталог, прописано да је ништав брак онај који није закључен у циљу заједнице живота, те да право на тужбу за поништење брака припада, поред брачних супружника и органа старатељства, и сваком лицу које има правни интерес.

По оцјени Суда, за постојање услова заснованог на личном својству (старосна доб) корисника пензије не постоји објективно и разумно оправдање, при чему непостојање објективног и разумног оправдања значи да разликовање у питању не тежи легитимном циљу и да не постоји разуман однос пропорционалности између употребијеног средства и циља чијој се реализацији тежи. Наиме, по оцјени Суда, нема објективног и разумног оправдања да се услов за остваривање права на породичну пензију везује за године живота у којима је корисник пензије ступио у брак, тј. старосну доб корисника пензије у тренутку закључења брака и на тај начин ограничава право на пензију лицима, која испуњавају алтернативно постављене услове за удовицу, односно удовца из чл. 71. и 72. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, уколико немају заједничко дијете или је њихов брак трајао мање од двије године.

С обзиром на овакву оцјену оспорене законске норме у односу на Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Суд је утврдио да је оспорена одредба Закона о пензијском и инвалидском осигурању супротна и гаранцијама из члана 5. алинеја 1. Устава, према којем се уставно уређење Републике темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима. Како су оспореним прописивањем нарушени уставни принципи равноправности и владавине права, тиме је истовремено дошло до повреде и члана 108. став 1. Устава, према којем закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом.