

# СУДСКА ПРАКСА



## ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: Проф. др Миле Дмичић

Одлука број: У-87/14 од 27. априла 2016. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 39/16

### КОРИШЋЕЊЕ ЗДРАВСТВЕНЕ ЗАШТИТЕ У ИНОСТРАНСТВУ ЈЕ МАТЕРИЈА ЗАКОНА О ЗДРАВСТВЕНОМ ОСИГУРАЊУ

*С обзиром на то да Фонд здравственог осигурања може доносити само акте у циљу извршавања закона, давање овлашћења од стране законодавца да коришћење здравствене заштите у иностранству регулише Фонд својим актима није у складу са уставним начелом подјеле власти.*

*Уређујући законску материју остваривања права на здравствену заштиту изван Републике Српске, оспорене одредбе подзаконског општег акта нису у сагласности са уставним начелом законитости.*

#### И з о б р а з л о ж е њ а

Чупељић Борис из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности чланова 20. и 26. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09. и 106/09) и члана 8. став 3. Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 106/09), те уставности и законитости члана 25. и члана 26. став 2. Правилника о коришћењу здравствене заштите изван Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 68/11) који је донио Управни одбор Фонда здравственог осигурања Републике Српске. У иницијативи је наведено да оспорени чланови ових закона нису у сагласности са чланом 10, чланом 49 ст. 1. и 2, чланом 66. ст. 1. и 2. и чланом 68. став 1. тачка 4. Устава Републике Српске, те да оспорени чланови Правилника нису у сагласности са чланом 18, 19. и 28. став 1. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09 и 106/09), а тиме ни са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске. У вези са наведеним, давалац иницијативе истиче

лични примјер немогућности остваривања здравствене заштите одласком на постдипломске студије у иностранство, због чега сматра да је законодавац био дужан да пропише садржину и обим права осигураних лица на здравствену заштиту, као и услове под којима се та права остварују. Наиме, давалац иницијативе сматра да се обим права на здравствену заштиту, као и њихов садржај не може регулисати правилником, јер се ради о материји која се уређује законом, а да се правилником може регулисати само начин остваривања ових права и то, у обиму и садржини прописаној законом. Наводи да прописано здравствено осигурање које му, као осигураном лицу, припада по закону не обезбјеђује коришћење тих права за вријеме редовног школовања у иностранству, због чега сматра да му није обезбијеђена здравствена заштита под једнаким условима, те предлаже да Суд утврди неуставност наведених одредби Закона о здравственом осигурању и Закона о здравственој заштити, као и незаконитост и неуставност оспорених одредби Правилника о коришћењу здравствене заштите изван Републике Српске.

У одговору Управног одбора Фонда здравственог осигурања Републике Српске на наводе из иницијативе којима се оспорава уставност и законитост члана 25. и члана 26. став 2. Правилника о коришћењу здравствене заштите изван Републике Српске, поред осталог, наведено је да су ови чланови Правилника у сагласности са Законом о здравственом осигурању и Законом о здравственој заштити и да оспореним одредбама Правилника осигураном лицу на привременом боравку у иностранству није ускраћено право на коришћење здравствене заштите. Наиме, доносилац оспореног правилника истиче да, с обзиром на то да је давалац иницијативе, односно осигурано лице, завршило четворогодишњи студиј првог циклуса и у међувремену напунило 26 година живота, обезбијеђено му је, у складу са Законом и Уставом Републике Српске, право на здравствену заштиту као незапосленом лицу, а као осигураном лицу које привремено борави у иностранству ради приватног посла за период до 60 дана у току календарске године, Фонд здравственог осигурања му је, као једину могућност, издао Ино образац.

Оспореним одредбама Закона о здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09 и 106/09) прописано је да обим, садржај и начин остваривања здравствене заштите из претходног члана утврђује Фонд уз мишљење министарства надлежног за послове здравља (члан 20) и да коришћење здравствене заштите у иностранству регулише Фонд својим актима у складу са законом (члан 26).

Законом о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 106/09), у оспореном члану 8. став 3, прописано је да обим, садржај и начин остваривања здравствене заштите утврђује Фонд здравственог осигурања Републике Српске уз сагласност Министарства здравља и социјалне заштите.

Правилником о коришћењу здравствене заштите изван Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 68/11), у оспореном, члану 25. став (1) прописано је да право на здравствену заштиту у вријеме боравка у иностранству имају осигураници, односно осигурана лица Фонда: а) у радном односу код домаћег или страног послодавца са сједиштем у Републици Српској, упућена на рад или стручно усавршавање у иностранству, б) на раду у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ у иностранству, ако су држављани БиХ са пребивалиштем на територији Републике Српске, в) на службеном путу, г) на редовном школовању у иностранству и д) на привременом боравку у иностранству ради приватног посла (туристи и сл.), а ставом (2) истог члана прописано је да члан уже породице осигураника из става 1. т. а) и б) овог члана који борави са осигураником у иностранству користи здравствену заштиту под истим условима под којима здравствену заштиту користи и осигураник. Такође, оспореним чланом 26. став 2. Правилника прописано је да осигураник, односно осигурано лице из члана 25. став 1. т.а), б), в) и г) овог правилника има право на коришћење здравствене заштите у иностранству која се не може одгодити до његовог повратка у Републику Српску, ако међународним уговором није другачије одређено (став (1)), и да осигурано лице из члана 25. став 1. тачка д) овог правилника има право на коришћење здравствене заштите у иностранству само за случај хитне медицинске помоћи како би се отклонила непосредна опасност по живот и здравље (став (2)).

Разматрајући дату иницијативу Суд је, прије свега, утврдио да је чланом 3. Закона о измјенама и допунама Закона о здравственој заштити, који је 05. јуна 2015. године објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 44/15, измијењена оспорена одредба члана 8. став 3. Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 106/09) тако што је прописано да се обим, садржај и начин остваривања здравствене заштите утврђује у складу са законом који уређује област здравственог осигурања. Из наведеног произлази да је и измијењеним, као и оспореним чланом 8. став 3. Закона о здравственој заштити, Фонду здравственог осигурања Републике Српске омогућено да утврђује обим, садржај и начин остваривања здравствене заштите, с тим да то сада чини уз мишљење, а не као до сада, сагласност министарства надлежног за послове здравља. С обзиром на на-

ведено, као и чињеницу да су и након измјене оспорене одредбе члана 8. став 3. Закона о здравственој заштити остао исти разлог оспоравања уставности ове одредбе, односно да се обим права на здравствену заштиту, као и њихов садржај не може регулисати правилником, Суд је, на основу члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), проширио оцјену уставности и на одредбу члана 3. Закона о измјенама и допунама Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске” број 44/15).

У поступку оцјењивања уставности оспорених законских одредаба, Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: 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 свако има право на заштиту здравља и да је зајемчено право на здравствену заштиту у складу са законом и да дјеца, труднице и стара лица имају право на здравствену заштиту из јавних прихода, а друга лица под условом утврђеним законом (члан 37.); да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, основне циљеве и правце социјалног развоја, социјално осигурање и друге облике социјалне заштите, здравство, борачку и инвалидску заштиту, бригу о дјечи и омладини, образовање, културу и заштиту културних добара, физичку културу (члан 68. замијењен Амандманом XXXII тач. 8. и 12); члан 69. ст. 2. и 4, према коме законодавну власт у Републици Српској врши Народна скупштина и Вијеће народа, а извршну власт врши Влада; члан 90. ст. 3. и 4. којим је прописано да Влада обезбјеђује провођење и извршава законе, друге прописе и опште акте и доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона и члан 108. став 2. према коме, прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Суд је оцијенио да из наведених одредаба Устава произлази да се питања која се односе на коришћење здравствене заштите уређују законом.

Имајући у виду наведене уставне одредбе, Суд је оцијенио да је законодавац, сагласно уставном овлашћењу да уређује, поред осталог и здравство, Законом о здравственом осигурању уредио систем обавезног и проширеног здравственог осигурања, права из осигурања, начин остваривања права и начела приватног здравственог осигурања (члан 1), а Законом о здравственој заштити уређено је обезбјеђивање и начела здравствене заштите, права и обавезе грађана и пацијената у остваривању здравствене заштите, оснивање, престанак рада и организацију здравствених устано-

ва, органе здравствених установа, организовање рада, радно вријеме и штрајк у здравственој установи, здравствене раднике и здравствене сараднике, сертификацију и акредитацију здравствених установа, посебне одредбе, финансирање здравствене установе, надзор, стручне комисије, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење здравствене заштите (члан 1).

Прописивање у оспореним одредбама члана 20. Закона о здравственом осигурању и члана 8. став 3. Закона о здравственој заштити је у сагласности са наведеним уставним одредбама и зато у овом дијелу није прихваћена иницијатива за оцјену њихове уставности. Наиме, неспорно је да је овим одредбама Фонду здравственог осигурања дато овлашћење да само ближе разради одређена питања здравствене заштите у складу са овим законима, што може да буде његова надлежност.

Међутим, прописивање као у члану 26. Закона о здравственом осигурању да коришћење здравствене заштите у иностранству регулише Фонд својим актима у складу са законом задире у основне уставне принципе и повређује начело подјеле власти. На овај начин дошло је до прекорачења уставних овлашћења из члана 69. став 2. и 4. Устава Републике Српске, јер је надлежност законодавног органа пребачена на Фонд здравственог осигурања који може доносити само акте у циљу извршавања закона, а не и оне које су у надлежности законодавца. Због тога је оспорена одредба у несагласности са Уставом Републике Српске.

Такође, Суд је, на основу истих уставних принципа, оцијенио да и прописивање као у оспореним одредбама чл. 25. и 26. став 2. Правилника о коришћењу здравствене заштите изван Републике Српске није у сагласности са Уставом Републике Српске. Наиме, Фонд здравственог осигурања Републике Српске је, уређујући питања остваривања права на здравствену заштиту изван Републике Српске на начин као у оспореним одредбама Правилника, по оцјени Суда, преузео законодавну власт, због чега ове одредбе нису у сагласности са чланом 69. ст. 2. и 4. Устава Републике Српске. Поред тога, како оспорени правилник није донесен у циљу извршавања закона, већ је њиме извршено непосредно уређивање односа који, према наведеним уставним одредбама представљају законску материју, то су оспорене одредбе члана 25. и члана 26. став 2. Правилника несагласне и са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске.

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 Ср-

пске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 94/12), у овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

*Одлука број: У-101/14 од 27. априла 2016. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 39/16*

## ОБАВЕЗНОСТ СУДОВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ ДА ОБЕЗБИЈЕДЕ ЈЕДИНСТВЕНУ ПРИМЈЕНУ ПРОПИСА

***Оспореним прописивањем којим су обавезани сви судови да осигуравају јединствену примјену прописа дошло је до повреде уставне одредбе према којој искључиво Врховни суд Републике, као највиши суд у Републици, обезбјеђује јединствену примјену закона.***

***Пошто овлашћење надлежног министра да подзаконским актом уреди унутрашњу организацију и пословање судова не садржи и овлашћење да се њиме регулише рад суда који се односи на судску власт, оспорена одредба тог акта да су правна схватања заузета на сједницама одјељења виших судских инстанци обавезујућег карактера за сва вијећа у саставу одјељења није у сагласности са уставним начелом о подјели власти и начелом законитости.***

### И з о б р а з л о ж е њ а

Милан Благојевић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 6. Закона о судовима Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ број 37/12), те уставности и законитости члана 19. став 1. Правилника о унутрашњем судском пословању (“Службени гласник Републике Српске“ број 9/14). Иницијативом и њеном допуном оспорен је наведени члан Закона, којим је прописано да судови штите права и слободе загарантоване Уставом Босне и Херцеговине, Уставом Републике Српске и законом, те обезбјеђују уставност и законитост и осигуравају јединствену примјену закона, равноправност и једнакост свих пред законом и то само у дијелу који гласи: “... и осигуравају јединствену примјену закона, ...”. Овај члан Закона, у наведеном дијелу, давалац иницијативе оспорава, прије свега, у односу на члан 123. Устава Републике Српске, којим је утврђено да Врховни суд Републике, као највиши суд у Републици, обезбјеђује јединствену примјену закона. Имајући у виду да је наведеном уставном одредбом



утврђена надлежност само Врховног суда Републике Српске да обезбјеђује јединствену примјену закона, давалац иницијативе износи мишљење да законодавац прописивањем као у оспореном члану Закона, будући да из његове садржине произлази да сви судови у Републици, између осталог, осигуравају јединствену примјену права, непосредно повређује не само раније наведени члан 123. Устава, већ и члан 108. став 1. Устава. С тим у везу давалац иницијативе доводи и оспорени члана 19. став 1. Правилника, којим је прописано да су правна схватања заузета на сједницама одјељења виших судских инстанци обавезујућег карактера за сва вијећа у саставу одјељења, наводећи да је на тај начин доносилац овог акта, на основу наведене законске одредбе, наметнуо обавезу вишим судским инстанцама да, када заузму правна схватања на сједницама својих одјељења то буде обавезујућег карактера за сва вијећа у саставу тог одјељења. Полазећи од тога да је оспореном одредбом Правилника наметнута обавеза вишим судским инстанцама да поступају онако како је прописао доносилац подзаконског акта те да, како се наводи у иницијативи, више судске инстанце нису само Врховни суд Републике Српске, већ и пет окружних судова, те Виши привредни суд, то је, према наводима даваоца иницијативе, повријеђен, прије свега, Закон о судовима Републике Српске, у којем такво нешто није прописано, а уз то и чланови 123. и 108. ст. 1. и 2. Устава. Осим наведених уставних одредби, по мишљењу даваоца иницијативе, наведеним чланом Закона, у оспореном дијелу, као и оспореним чланом Правилника повријеђен је и члан 25. Устава, којим је свакоме зајемчена слобода мисли. Детаљно наводећи како је оспореним прописивањем, по његовом мишљењу, повријеђена ова уставна одредба односно како је оспореним прописивањем судијама ограничена слобода мисли, давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да наведена одредба Закона, у оспореном дијелу, није у сагласности са Уставом, а да оспорена одредба Правилника није у сагласности са Уставом и Законом о судовима Републике Српске.

У одговору који је доставило Министарство правде Републике Српске су, прије свега, оспорени наводи даваоца иницијативе, у односу на одредбу члана 6. Закона о судовима Републике Српске. С тим у вези у одговору се указује на одредбе чланова 121, 121а и 126. Устава, те наводи да оспорено законско рјешење не ограничава самосталност судије при одлучивању у предметима који су му додијељени у рад, већ има за циљ да обезбиједи једнакост свих грађана пред законом, а што подразумеива да се у предметима са истим чињеничним или правним питањима не доносе различите одлуке. Имајући у виду да за судове важи принцип законитости који искључују судско тумачење као извор права, у одговору се наводи да на-

челни ставови обавезују само суд који их је утврдио, а да на остале судове овако заузети начелни ставови дјелују само снагом аргумента. У односу на оспорену одредбу Правилника, у одговору се наводи да и она има циљ да се у истом суду не доносе противрјечне одлуке, тј. да се у предметима са истим чињеничним и правним питањима, у истом суду, обезбиједи једнообразна примјена закона, а самим тим и једнакост грађана пред законом. При томе је посебно наглашено да се правно схватање одјељења виших судских инстанци доставља нижим судовима али да оваква правна схватања не обавезују ниже судове већ да за њих имају само упућујући карактер.

Оспореним чланом 6. Закона о судовима Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 37/12 и 44/15) прописано је да судови штите права и слободе загарантоване Уставом Босне и Херцеговине, Уставом Републике Српске и законом, те обезбјеђују уставност и законитост и осигуравају јединствену примјену закона, равноправност и једнакост свих пред законом.

Правилник о унутрашњем судском пословању (“Службени гласник Републике Српске“ број 9/14) донесен је на основу члана 55. став 3. Закона о судовима Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ број 37/12), а уз претходну сагласност Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине. Овим правилником уређује се, како је то наведено у члану 1, организација и начин унутрашњег пословања основних, окружних, окружних привредних, Вишег привредног и Врховног суда Републике Српске и друга питања значајна за унутрашње судско пословање (став 1), а према ставу 2. овог члана унутрашње пословање у суду одвојено је од суђења (став 2).

Оспореним чланом 19. став 1. овог правилника прописано је да су правна схватања заузета на сједницама одјељења виших судских инстанци обавезујућег карактера за сва вијећа у саставу одјељења.

Одредбама Устава Републике Српске у односу на које давалац иницијативе тражи покретање поступка за оцјену уставности и законитости наведених одредби Закона о судовима Републике Српске и Правилника о унутрашњем судском пословању, као и одредбама Устава које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјену уставности и законитости оспорених одредби наведених аката утврђено је: да је зајемчена слобода мисли и опредјељења, савјести и увјерења, као и јавног изражавања мишљења (члан 25), да Република, уређује и обезбјеђује, организацију, надлежност и рад државних органа (тачка 10. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске којим је мијењан члан 68. Устава), да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти, односно да законодавну власт остварују Народна

скупштина и Вијеће народа, да извршну власт врши Влада, а да судска власт припада судовима (члан 69. ст. 1, 2, 4. и 5), да министарства и други републички органи управе проводе законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и акте председника Републике, рјешавају у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге управне послове утврђене законом (члан 97. став 2), 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. ст. 1. и 2), да судску власт врше судови, који су самостални и независни и суде на основу Устава и закона (члан 121. ст. 1. и 2), да се оснивање, надлежност, организација и поступак пред судовима уређују законом (члан 122), те да Врховни суд Републике, као највиши суд у Републици, обезбјеђује јединствену примјену закона (члан 123).

Приликом разматрања поднесене иницијативе, у дијелу којим је оспорен члан 6. Закона о судовима Републике Српске, Суд је имао у виду и друге одредбе овог закона, и то члан 2. којим је прописано да судску власт у Републици Српској врше судови, који су самостални и независни у оквиру дјелокруга и надлежности одређене законом, те члан 35. тач. г) и ж) којим је прописано да је Врховни суд надлежан да, поред осталог, заузима начелне ставове ради усаглашавања судске праксе и питањима за која оцијени да су од значаја за јединствену примјену закона у Републици Српској, те разматра актуелна питања судске праксе (тач. г) и ж).

Полазећи од наведеног Суд је оцијенио да члан 6. у дијелу који гласи: „...и осигуравају јединствену примјену закона...“ Закона о судовима Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 37/12 и 44/15) није у сагласности са Уставом Републике Српске. Приликом овакве оцјене Суд је имао у виду да је Народна скупштина овлашћена да Законом о судовима Републике Српске уреди организацију, надлежност и функционисање основних судова, окружних судова, окружних привредних судова, вишег привредног суда и Врховног суда Републике Српске. Такође, да су судови органи државне власти који самостално и независно обављају судску власт у оквиру дјелокруга и надлежности одређене законом, те да при одлучивању суде на основу Устава и закона, као и да је у систему судске власти једино Врховни суд Републике, као највиша судска инстанца, изричито овлашћен да обезбјеђује јединствену примјену закона.

С обзиром на наведено Суд је утврдио да је оспореним прописивањем, којим су обавезани судови, дакле сви судови а не само Врховни суд, да осигуравају јединствену примјену прописа, дошло до повреде члана 123. Устава, а тиме и начела уставности из члана 108. став 1. Устава.

Имајући у виду да члан 6. Закона, у оспореном дијелу, није у сагласности са поменутиим одредбама Устава, Суд је оцијенио да није потребно посебно разматрати наводе даваоца иницијативе о повреди члана 25. Устава.

У поступку разматрања оспореног члана 19. став 1. Правилника о унутрашњем судском пословању (“Службени гласник Републике Српске“ број 9/14) у смислу разлога и навода даваоца иницијативе, поред раније наведених одредби Устава и Закона о судовима Републике Српске, Суд је имао у виду и друге одредбе овог закона, и то члан 3. којим је прописано да су судови самостални и независни од законодавне и извршне власти, те забрањен сваки облик утицаја на доношење судских одлука (став 1), као и да нико не смије утицати на независност и непристрасност судије при одлучивању у предметима који су му додијељени (став 3), затим члан 43. којим је прописано да је предсједник суда одговоран за руковођење цјелокупним судом и судском управом, као и члан 55. којим је прописано да министар, уз претходну сагласност Високог судског и тужилачког савјета, доноси Правилник о унутрашњем судском пословању, те члан 56. којим су прописане надлежности министарства у оквиру судске управе, и то: израда законских текстова и других прописа за установљење, надлежност, састав и поступак пред судовима (тачка а), врши надзор и прати примјену овог закона и других прописа и подзаконских аката који се односе на организацију и пословање суда (тачка б), осигурање материјалних, финансијских, просторних и других услова за рад судова (тачка в), прикупљање статистичких и других података о раду судова (тачка г), надзор над финансијским и материјалним пословањем (тачка д), испитивање представки грађана на рад судова, које се односе на рад судова у пословима судске управе (тачка ђ), надзор над примјеном Правилника о унутрашњем судском пословању (тачка е), обука запослених у судовима Републике Српске који нису обухваћени обуком Центра за едукацију судија и тужилаца Републике Српске (тачка ж) и друге послове предвиђене овим законом (тачка з).

Приликом разматрања оспорене одредбе Правилника Суд је имао у виду и члан 69. ст. 1. и 2. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12), којим је прописано да органи управе доносе правилнике, наредбе и упутства, а да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе.

Полазећи од наведених уставних и законских одредби Суд је утврдио да је надлежни министар, уређујући унутрашњу организацију и пословање судова у Републици Српској, оспореном одредбом Правилника, којом је прописао да су правна схватања заузета на сједницама одјељења виших судских инстанци обавезујућег карактера за сва вијећа у саставу одјељења,

изашао из оквира својих овлашћења утврђених чланом 55. став 1. Закона о судовима Републике Српске и чланом 97. став 2. Устава. Наиме, наведеном одредбом Закона о судовима Републике Српске министар правде је овлашћен да правилником, уз претходно прибављену сагласност Високог судског и тужилачког савјета, уреди унутрашњу организацију и пословање судова у Републици Српској. Међутим, овлашћење надлежном министру да уреди унутрашњу организацију и пословање судова, по оцјени Суда, не садржи овлашћење да се правилником као подзаконским актом који се доноси ради извршења закона, регулише рад суда који се односи на судску власт, дакле на обављање судијске функције. Имајући у виду да судови могу судити само на основу Устава и закона (а не и на основу правних схватања судских одјељења), као и да извршна власт нема никаквих овлашћења у односу на судску власт, односно да не може ни на који начин улазити у конкретне поступке за које су надлежни судови, као и одлуке које се тим поводом доносе, Суд је оцијенио да је надлежни министар прописивањем као у оспореном члану 19. став 1. предметног правилника, не само изашао из оквира својих уставних и законских овлашћења него и ограничио самосталност судске власти и тиме повриједио и начело подјеле власти из члана 69. Устава, као и начело законитости из члана 108. став 2. Устава.

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

*Рјешење број: У-3/15 од 27. априла 2016. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 39/16*

## ЛЕГАЛИЗАЦИЈА БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНИХ ОБЈЕКТА НА ГРАДСКОМ ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ

*Имајући у виду да се прописани услови за легализацију бесправно изграђених објеката на градском грађевинском земљишту, као и за упис права својине на земљишту које служи за редовну употребу тог објекта, подједнако односе на све бесправне градитеље на градском грађевинском земљишту, предметним прописивањем лица која третира оспорена законска одредба нису стављена у привилегован положај у односу*

*на друге градитеље који се налазе у објективно различитим правним ситуацијама.*

*Нема повреде уставног принципа према којем се средства у државној својини могу отуђивати само по тржишним критеријима, јер непосредна погодба представља само начин продаје ових непокретности, која је предвиђена као изузетак од општег правила да се њима може располагати само на основу јавног конкурса.*

*Стога, Суд не прихвата иницијатива за оцјењивање уставности члана 330а и члана 348. став 3. тачка д) Закона о стварним правима („Службени гласник Републике Српске” бр. 124/08, 58/09 и 95/11).*

### И з о б р а з л о ж е њ а

Ратомир Марковић из Угљевика дао је Уставном суду Републике Српске иницијативе за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 330а и члана 348. став 3. тачка д Закона о стварним правима („Службени гласник Републике Српске” бр. 124/08, 58/09 и 95/11). Давалац иницијатива сматра да прописивање из оспорене одредбе члана 330а овог закона, којим је дата могућност да се бесправна градња на градском грађевинском земљишту легализује, те да се споразумно утврди цијена овако стеченог државног земљишта, доводи до повреде начела равноправности и једнакости пред законом из члана 10. Устава Републике Српске. Наиме, како се у иницијативи наводи, оваквим нормирањем се бесправни градитељи доводе у привилегован положај и дају им се повластице у стицању својине на градском грађевинском земљишту, у односу на легалне градитеље који немају овакву могућност. Поред тога, дискриминаторан карактер оспорене норме члана 330а овог закона се, по мишљењу даваоца иницијатива, огледа и у томе што законодавац није дао могућност легализације бесправне градње градитељима на осталом грађевинском, пољопривредном и шумском земљишту. У погледу члана 348. став 3. тачка д предметног закона, давалац иницијативе указује на повреду принципа из члана 58. Устава, јер сматра да се, сходно овој уставној одредби, непокретности у својини Републике могу отуђити само по тржишним критеријумима, а не слободном погодбом купца са Владом Републике Српске или скупштином локалне самоуправе, како је то предвиђено оспореним нормирањем. У вези с тим, истиче да се таквим прописивањем заобилази институт јавног конкурса, који је обавезан у случају свих других располагања непокретностима у својини Републике или јединице локалне самоуправе, чиме је, по његовом мишљењу, дошло и до повреде једнакости грађана у правима, која је зајемчена чланом 10. Устава. Сходно наведеном, предлаже да Суд утврди

да оспорене одредбе чланова 330а и 348. став 1. тачка д Закона о стварним правима нису у сагласности са Уставом Републике Српске.

С обзиром на то да је у конкретним уставноправним стварима исти давалац посебним иницијативама тражио покретање поступка за оцјену уставности истог закона, Суд је, на основу члана 9. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 114/12, 29/13 и 90/14), рјешењем број У-3/15 од 25. марта 2015. године, спојио ове иницијативе ради вођења јединственог поступка, припајајући иницијативу која је заведена под бројем У-5/15 првоприспјелој иницијативи која је евидентирана под бројем У-3/15.

У одговору који је на иницијативе доставила Народна скупштина Републике Српске наводи се да давалац иницијативе на непотпун начин тумачи одредбе Устава Републике Српске, јер да би се могло говорити о дискриминаторним елементима одређених законских одредаба, оне морају подразумијевати различит третман лица која се налазе у истим или сличним околностима. Даље се истиче да се члан 330а Закона о стварним правима подједнако односи на сва лица која остварују право на легализацију бесправно изграђених објеката у истим ситуацијама, те да су ова лица доведена у једнак положај при остваривању будућих права и обавеза. Циљ законодавца за овакво прописивање је био да се у поступку легализације бесправно изграђених објеката ријеше имовинско-правни односи на земљишту на коме је саграђен објекат без одобрења за грађење. У погледу оспореног члана 348. став 3. тачка д) предметног закона, у одговору се такође износи став да оваквим прописивањем није дошло до повреде начела равноправности и једнакости пред законом из члана 10. Устава, као ни гаранција из члана 58. Устава, јер је свим грађанима дата могућност куповине дијелова грађевинске парцеле по начелима понуде и потражње, без обзира на то да ли се ради о имовини у својини јавноправног субјекта или имовини физичких, односно правних лица. Слједом наведеног, предлаже да Суд не прихвати дату иницијативу.

Оспореним чланом 330а Закона о стварним правима („Службени гласник Републике Српске” бр. 124/08, 58/09 и 95/11) прописано је: да градитељ објекта изграђеног без одобрења за грађење на градском грађевинском земљишту у друштвеној, односно државној својини, који је изграђен до ступања на снагу овог закона, стиче право својине на земљишту које служи за редовну употребу тог објекта, у поступку легализације (став 1), да орган управе надлежан за имовинско-правне послове, у поступку легализације бесправно изграђеног објекта својим рјешењем утврђује право својине у корист градитеља, односно његовог правног слједника, на земљишту које

служи за редовну употребу тог објекта, ако се за објекат накнадно може издати одобрење за грађење у складу са прописима о уређењу простора и грађењу (став 2), да је градитељ бесправно изграђеног објекта дужан да власнику земљишта које служи за редовну употребу објекта плати тржишну цијену (став 3), да се тржишна цијена одређује споразумно пред органом управе надлежним за имовинско-правне послове, а уколико се споразум не постигне, цијена се одређује пред надлежним судом у ванпарничном поступку (став 4), да градитељ бесправно изграђеног објекта стиче право на упис права својине у јавну евиденцију на земљишту које служи за редовну употребу тог објекта на основу правоснажног рјешења из става 2. овог члана и уз доказ о плаћеној тржишној цијени (став 5).

Према члану 348. став 3. тачка д овог закона, продаја, односно оптерећење правом грађења непокретности у својини Републике и јединица локалне самоуправе се изузетно може извршити непосредном погодбом ради обликовања грађевинске честице.

У поступку оцјењивања оспорених законских одредаба Суд је имао у виду да је тач. 6. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, својинске и облигационе односе и заштити свих облика својине, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, у конкретном случају релевантна је и одредба члана 58. став 1. Устава, према којем се својинска права и обавезе над средствима у друштвеној својини и услови под којима се та средства преносе у друге облике својине уређују законом, као и одредбе члана 60. став 1. Устава, којим је утврђено да физичка и правна лица остварују својинска права на непокретности према њиховој природи и намјени, у складу са законом.

Сагласно наведеним уставним овлашћењима, а с обзиром на чињеницу да је усљед друштвено-економских промјена дошло и до промјена у својинскоправним односима, Законом о стварним правима су, у контексту новонасталих односа у овој области, на цјеловит начин уређени стицање, коришћење, располагање, заштита, ограничења и престанак права својине, других стварних права и државине. Тако су, између осталог, оспореним нормама овог закона, које су у саставу његових прелазних одредаба, прописани услови и поступак за успостављање јединства непокретности приликом легализације бесправно изграђених објеката на градском грађевинском земљишту, те услови за располагање непокретностима у својини Републике и јединица локалне самоуправе.



Приликом оцјене уставности оспореног члана 330а предметог закона, Суд је утврдио да оваквим прописивањем није нарушено начело равноправности и једнакости грађана пред законом из члана 10. Устава, на које се указује у иницијативи. Прије свега, несумњиво је да је интенција законодавца за овакво нормирање била да се, као и код легално изграђених објеката, успостави режим правног јединства објекта и земљишта, али само уколико постоје услови да се бесправно изграђени објекат легализује у складу са прописима о уређењу простора и грађењу. Бесправни градитељи су, дакле, обавезни да у законском прописаном поступку издавања накнадног одобрења за грађење, изврше све обавезе према власнику земљишта које служи за редовну употребу објекта, те да уплате све законом прописане накнаде за издавање овог одобрења. Како из оспорене законске одредбе произлази, услови који су прописани за легализацију бесправно изграђених објеката на градском грађевинском земљишту, као и за упис права својине на земљишту које служи за редовну употребу тог објекта, подједнако се односе на све бесправне градитеље на градском грађевинском земљишту, дакле субјекте који се налазе у истим правним ситуацијама, због чега, по оцјени Суда, предметним прописивањем нису доведене у питање гаранције из члана 10. Устава, односно лица која третира оспорена законска одредба нису стављена у привилегован положај у односу на друге градитеље који се налазе у објективно различитим правним ситуацијама. У вези са наведеним, Суд сматра потребним да укаже на то да овај уставни принцип не подразумијева равноправност и једнакост грађана у апсолутном смислу, већ једнак третман субјеката који се налазе у истим или истоврсним околностима приликом реализације одређених права и обавеза.

Из истих разлога Суд је оцијенио да ни оспореним чланом 348. став 3. тачка д) Закона о стварним правима није дошло до повреде начела равноправности и једнакости, како је то зајемчено чланом 10. Устава. Наиме, овом законском одредбом је свим грађанима, под једнаким условима, омогућено да у случају потребе обликовања грађевинске парцеле, стекну право својине или право грађења на непокретностима у својини Републике или јединице локалне самоуправе. Оспореном нормом законодавац је, сходно својој цјелисходној процјени, а у оквиру Уставом утврђених принципа и у складу са политиком у уређивању предметних односа, прописао случајеве у којима се, изузетно, продаја, односно оптерећење правом грађења непокретности у својини Републике, односно јединице локалне самоуправе, може вршити непосред-

ном погодбом, чиме нису нарушене ни уставне гаранције из члана 58. Устава, на које се указује у иницијативи. По оцјени Суда, предметним нормирањем није дошло до повреде принципа из ове уставне одредбе, према којем се средства у државној својини могу отуђивати само по тржишним критеријима, јер непосредна погодба представља само начин продаје ових непокретности, која је предвиђена као изузетак од општег правила да се њима може располагати само на основу јавног конкурса, како је то прописано чланом 348. став 1. Закона о стварним правима. Продаја непосредном погодбом, дакле, не утиче на начин формирања цијене, тако да продаја непокретности у својини Републике или јединице локалне самоуправе по тржишним критеријумима, како је то гарантовано чланом 58. Устава, није доведена у питање предметном законском одредбом.

С обзиром на то 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 (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), о уставности оспорених одредаба Закона о стварним правима одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

*Рјешење број: У-28/15 од 7. септембра 2016. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 80/16*

## ВРАЋАЊЕ НАЦИОНАЛИЗОВАНИХ НЕПОКРЕТНОСТИ ГРАЂАНИМА ПРЕМА ЗАКОНУ О СТВАРНИМ ПРАВИМА

*Уставни суд сматра да давање могућности преноса права на непокретностима не представља истовремено и повреду имовинских права лица која имају потенцијални правни интерес на реституцију тих непокретности, јер је законодавац јасно дефинисао обвезнике враћања када буду донесени релевантни прописи у том смислу.*

*Стога, Суд не прихвата иницијатива за оцјењивање уставности чланова 11. и 12. Закона о измјенама и допунама Закона о стварним правима (“Службени гласник Републике Српске” број 95/11).*

## И з о б р а з л о ж е њ а

Душко Ђерић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности чланова 11. и 12. Закона о измјенама и допунама Закона о стварним правима (“Службени гласник Републике Српске” број 95/11). У иницијативи и допуни иницијативе наводи се да је оспореним законским одредбама нарушено право својине које је гарантовано чланом 56. Устава, затим начело равноправности и једнакости пред законом из члана 10. Устава, као и члан 54. Устава, према којем сви облици својине имају једнаку правну заштиту. Поред тога, давалац иницијативе сматра да је оспорено прописивање супротно и преамбули Устава Републике Српске, која садржи гаранције заштите људских права. У иницијативи се такође истиче да примјена предметних законских одредаба онемогућава враћање национализованих непокретности грађанима, те се износи став да ове непокретности не би смјеле бити предмет преноса, отуђивања или другог вида располагања до доношења прописа о реституцији. Образлажући овакав став, давалац иницијативе износи лични примјер у којем наводи да је насљедник ранијег власника некретнина које су биле предмет национализације и које до усвајања оспореног Закона о измјенама и допунама Закона о стварним правима нису могле бити прометоване док се не ријеша питање реституције, али да су се усвајањем оспорених законских рјешења стекли услови да Република располаже овим непокретностима и тако осујети његово право на враћање имовине која је одузета без накнаде. Поред тога, давалац иницијативе указује на то да су вјерским заједницама на подручју општине Бања Лука, као и физичким лицем у неким другим општинама, враћене национализоване непокретности, те у овој чињеници налази повреду начела равноправности и једнакости субјеката права, приликом примјене оспорених законских одредаба. Сходно наведеном, предлаже да Суд утврди да предметне одредбе Закона о измјенама и допунама Закона о стварним правима нису у сагласности са Уставом Републике Српске.

У поступку оцјењивања оспорених законских одредаба, Суд је имао у виду да је тач. 5, 6. и 18. **Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, остваривање и заштиту људских права и слобода, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Надаље, у конкретном случају Суд је узео у обзир и одредбу члана 54. Устава, према којем сви облици својине имају једнаку правну заштиту, као и члана**

**58. став 1. којим је утврђено да се својинска права и обавезе над средствима у друштвеној својини и услови под којима се та средства преносе у друге облике својине уређују законом.**

У складу са наведеним уставним овлашћењима, а имајући у виду чињеницу да су услед друштвено-економских промјена наступиле и промјене у својинскоправним односима, Законом о стварним правима су, у контексту новонасталих односа у овој области, на цјеловит начин уређени стицање, коришћење, располагање, заштита, ограничења и престанак права својине, других стварних права и државине. Тако су, поред осталог, овим законом регулисани услови и поступак за промет и располагање непокретностима у својини Републике, те је оспореним одредбама Закона прописано да су носиоци права својине која је стечена претварањем права управљања, коришћења или располагања на непокретностима у друштвеној, односно државној својини, обвезници реституције на тим непокретностима. У вези с тим, брисане су одредбе основног текста овог закона које се односе на забрану располагања пољопривредним и другим земљиштем у друштвеној својини, које је прибављено на основу ранијих прописа о аграрној реформи, национализацији, експропријацији и конфискацији у периоду након Другог свјетског рата и за вријеме социјалистичког друштвеног уређења.

Имајући у виду наведене уставне одредбе, Суд је оцијенио да прописивањем из оспорених чланова 11. и 12. Закона о измјенама и допунама Закона о стварним правима, није дошло до повреде уставних гаранција на које указује давалац иницијативе, односно да је овакво нормирање извршено у оквиру уставних овлашћења законодавца из тачке 6. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава Републике Српске, према којој Република уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине. Законодавац, дакле, сагласно овим уставним овлашћењима, а у складу са утврђеним уставним принципима, уређује стицање и престанак права својине, као и промјене својинских односа. Поред тога, Суд је цијенио и чињеницу да Устав Републике Српске изричито не утврђује право на враћање одузете имовине, већ генерално, на општи начин пружа заштиту имовинских права грађана. Сходно наведеном, а имајући у виду све аспекте настале својинске трансформације – извршено претварање права управљања, коришћења и располагања на непокретностима у друштвеној, односно државној својини у право својине, оспореним одредбама Закона о измјенама и допунама Закона о стварним правима, које су сврстане у прелазне одредбе, уређено је и питање

обвезника реституције на непокретностима које су обухваћене овим нормама. Предметно нормирање, по оцјени Суда, не доводи у питање имовинска права лица која имају потенцијални правни интерес на реституцију, односно враћање непокретности које су одузете по ранијим прописима или плаћање новчане накнаде за исте, већ напротив, обезбјеђује заштиту њихових имовинских права, као и принципа правне сигурности. Наиме, оспореном одредбом члана 11. предметног закона, јасно су дефинисани субјекти који ће бити обвезници натуралне или новчане реституције на предметним непокретностима, због чега су, по оцјени Суда, неосновани наводи иницијатора да је оваквим прописивањем онемогућено враћање национализованих непокретности, те да се тиме задире у Уставом гарантована имовинска права грађана. Суд сматра да давање могућности преноса права на непокретностима на које се односе оспорени чланови 11. и 12. предметног закона, не представља истовремено и повреду имовинских права лица која имају потенцијални правни интерес на реституцију тих непокретности, јер је законодавац јасно дефинисао обвезнике враћања када буду донесени релевантни прописи у том смислу. Који вид реституције ће бити могуће остварити када се за то стекну услови – натуралну или новчану, у зависности је од конкретних околности у сваком појединачном случају, на шта законодавац не може утицати. Коначно, начин на који су уређени предметни правни односи је, по мишљењу Суда, одраз опредјељења и цијелисходне процјене законодавца, односно законодавне политике у регулацији ове материје, чија оцјена, према члану 115. Устава, није у домену уставног судске контроле.

Поред тога, у погледу навода иницијативе о повреди принципа равноправности и једнакости из члана 10. Устава приликом примјене оспорених одредаба у пракси, Суд указује на то да оцјена примјене законских норми, сходно члану 115. Устава, није у оквиру његове надлежности. Исто тако, овај суд не може оцјењивати сагласност оспорених законских норми са преамбулом Устава, с обзиром на чињеницу да преамбула представља уводни дио Устава који нема нормативно дејство.

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 чланова 11. и 12. Закона о измјенама и допунама Закона о стварним правима, одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

*Рјешење број: У-31/15  
од 30. новембра 2016. године*

**ПРАВИЛНИК О УНУТРАШЊОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ И  
СИСТЕМАТИЗАЦИЈИ РАДНИХ МЈЕСТА У МИНИСТАРСТВУ  
УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

*У поступку разматрања оспореног акта Суд је, прије свега, имао у виду да је ступањем на снагу новог Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству унутрашњих послова број: С/М-020-175/16 од 8. августа 2016. године престао да важи оспорени правилник.*

*Имајући у виду да је оспорени општи акт престао да важи у току трајања поступка, 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 овај поступак, цијенећи да није потребно донијети одлуку због тога што нису отклоњене посљедице евентуалне неуставности, односно незаконитости.*

*Стога, Суд је одлучио да обуставља се поступак за оцјењивање уставности и законитости члана 100. Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству унутрашњих послова Републике Српске број С/М-020-62/15 од 30. марта 2015. године.*

**И з о б р а з л о ж е њ а**

Душан Аћимовић из Зворника дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, број С/М-020-62/15 од 30. марта 2015. године. Иако тражи оцјену уставности и законитости оспореног правилника у цјелини, давалац иницијативе наводи само разлоге оспоравања члана 100. предметног правилника, и то у односу на члан 109. став 2. Устава Републике Српске, којим је утврђено да се, прије ступања на снагу, закони, други прописи и општи акти државних органа објављују у одговарајућем службеном гласилу. Необјављивањем оспореног правилника онемогућено је, по мишљењу даваоца иницијативе, полицијским службеницима и осталим запосленим у овом министарству који нису задовољни појединачним рјешењима о распоређивању и премјештању да на ваљан начин изјаве жалбе против истих, будући да им Правилник на који се позива доносилац тих рјешења није доступан.

У одговору Министарства унутрашњих послова Републике Српске наводи се да је основ за доношење оспореног правилника, прије свега, члан 11. став 1. Закона о унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 33/14), затим члан 69. став 1. и члан 81. став 2. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12), као и члан 28. став 1. Уредбе о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних мјеста у републичким органима управе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 18/09 и 105/11). Уз то, у одговору се наводи да је на приједлог Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству унутрашњих послова Републике Српске сагласност дала Влада Републике Српске и то Одлуком о давању сагласности на Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник Републике Српске“ број 26/15), те Одлуком о давању сагласности на Правилник о измјенама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник Републике Српске“ број 41/15). У одговору се, такође, наводи да се оспорени правилник, у складу са прописима који уређују област заштите тајних података, не објављује у „Службеном гласнику Републике Српске“, већ да се објављује само Одлука Владе Републике Српске о давању сагласности, а Правилник ступа на снагу истовремено када и поменута одлука.

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, број С/М-020-62/15 од 30. марта 2015. године донио је, уз претходну сагласност Владе Републике Српске, министар унутрашњих послова на основу члана 69. став 1. и члана 81. став 2. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12), члана 11. став 1. Закона о унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 33/14), а у вези са чланом 52. Закона о полицијским службеницима („Службени гласник Републике Српске“ број 20/14) и члана 28. став 1. Уредбе о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних мјеста у републичким органима управе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 18/09 и 105/11). Овим правилником уређује се унутрашња организација и систематизација радних мјеста у Министарству унутрашњих послова, а нарочито организационе јединице, њихов назив и дјелокруг, начин руковођења, назив и распоред послова и задатака у организационим јединицама, укупан број запослених потребан за вршење послова Министарства, радна мјеста, њихов назив и дјело-

круг, као и услови за послове и задатке које обављају полицијски службеници, државни службеници и намјештеници, радна мјеста на која се могу запошљавати приправници, овлашћења запослених у вршењу послова, начин планирања и програмирања, као и организација рада у Министарству (члан 1). Прописано је и да овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања Одлуке о давању сагласности Владе Републике Српске у „Службеном гласнику Републике Српске“ (члан 100).

Број: У-90/16

25. октобар 2017. године

## СТАТУТ УНИВЕРЗИТЕТА У БАЊОЈ ЛУЦИ

*Полазећи од одредаба Устава и Закона о високом образовању, Суд је утврдио да је Сенат Универзитета у Бањој Луци, као доносилац оспореног статута, одредбом члана 59. овог акта прекорачио овлашћења из члана 24. став 1. Закона о високом образовању. Оваква оцјена произлази, прије свега, из наведених одредби члана 24. став 1. Закона, којим су утврђена питања која су предмет уређивања статута високошколске установе, али исто тако и из одредби члана 72. овог закона којим су прописани услови које треба да испуњава лице односно наставник у научно-наставном звању да би био изабран за декана који је орган руковођења факултетом. Такође, Суд је имао у виду и да је наведеним законом прописано трајање мандата не само ректора универзитета, него и директора Агенције за акредитацију односно да исти по истеку четворогодишњег/петогодишњег мандата могу бити поново бирани још једанпут на исту функцију. Имајући у виду наведено, као и да предметни закон не уређује питање трајања и броја мандата декана високошколске установе, односно да не садржи одредбе којима се ово питање уређује, Суд је оцијенио да је доносилац акта, прописивањем трајања мандата декана и с тим у вези ограничавајући могућност поновног избора односно ограничавајући могућност да на ту функцију једно лице буде изабрано више од два пута, на посредан начин увео додатни услов за избор декана високошколске установе, те на тај начин статутом као подзаконским актом поштирио Законом прописане услове за избор декана високошколске установе. С тога је, по оцјени Суда, доносилац оспореног акта прекорачио уставна и законска овлашћења када је у*



**члану 59. Статута ограничио трајање и број мандата декана, односно када је уредио питање чије је уређивање сагласно одредбама из тачке 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, у надлежности законодавца, и као такво мора бити уређено законом а не подзаконским актом.**

### И з о б р а з л о ж е њ а

Зорица Дрљача и др Далибор О. Пејаковић, адвокати из Бање Луке, дали су Уставном суду Републике Српске одвојене иницијативе за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 59. Статута Универзитета у Бањој Луци број: 02/04-3.927-15/12 од 12. априла 2012. године. Из наведених иницијатива произлази да оспорена одредба Статута није у сагласности са члановима 24. и 72. Закона о високом образовању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13 и 44/15), те чланом 39. став 3. Устава Републике Српске. С тим у вези даваоци иницијативе цитирају наведене одредбе Закона о високом образовању, као и одредбе члана 147. овог закона, те закључују да је оспореном одредбом Статута, према којој се декан именује на период од четири године, са могућношћу једног реизбора, прописан не само додатни посебни услов који би неко лице требало да испуњава да би било изабрано за декана високошколске установе, већ истовремено и ограничење за лица која испуњавају посебне услове одређене Законом. Имајући у виду да је оспореном одредбом Статута право неког лица да обавља дужност декана ограничено временски, иако то није била намјера законодавца, будући да Законом о високом образовању није прописано да се декан именује на период од четири године, са могућношћу једног реизбора те да, одређујући садржину статута као основног општег акта високошколске установе није овластио високошколску установу да статутом одреди период на који се именује декан, даваоци иницијативе предлажу да Суд утврди да оспорена одредба није у сагласности са наведеним законским рјешењима. Уз то, давалац иницијативе доц. др Зорица Дрљача сматра да оспорено прописивање није у сагласности ни са чланом 39. Устава, којим је утврђено да је свако слободан у избору занимања и запослења и под једнаким условима му је доступно радно мјесто и функција. Поред наведеног даваоци иницијативе, предлажу и да Суд, до доношења коначне одлуке, обустави примјену оспорене одредбе Статута.

Рјешењем број У-90/16 од 30. новембра 2016. године Суд је одлучио да о иницијативама води јединствен поступак, припајајући иницијативу број У-100/16 првоприспјелој иницијативи У-90/16.

У одговору на иницијативу који је доставио Универзитет у Бањој Луци оспорени су наводи давалаца иницијативе као неосновани те је, између осталог, наведено да оспорени Статут представља највиши општи правни акт Универзитета у Бањој Луци, који је усвојен од стране Сената, као највишег академског тијела овог универзитета и то по процедури прописаној Законом о високом образовању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 73/10, 104/11, 84/12, 108/13, 44/15 и 90/16), као и да је Министарство просвјете и културе Републике Српске, у складу са чланом 24. Закона, дало сагласност на овај акт. У одговору се, такође, наводи да је, и статутима свих организационих јединица Универзитета у Бањој Луци експлицитно прописано ограничење мандата декана факултета/Академије умјетности, те да из садржине члана 79. став 9. Закона о високом образовању произлази да високошколска установа, односно универзитет има не само право него и обавезу да утврди мандат декана као руководног органа и ограничи његово временско трајање. Имајући у виду да је и Уставом Републике Српске утврђено ограничење мандата у органима законодавне и извршне власти, доносилац акта сматра да и организација и рад високошколских установа мора бити вођена истим уставним принципима, дакле принципом ограничења мандата, водећи рачуна о загарантованим начелима академске слободе и академске самоуправе.

На основу члана 64. став 2. алинеја б) и члана 157. Закона о високом образовању (“Службени гласник Републике Српске” бр. 73/10 и 104/11), Сенат Универзитета у Бањој Луци је на сједници одржаној 12. априла 2012. године донио Статут Универзитета у Бањој Луци под пословним бројем 02/04-3.927-15/12. Статутом се ближе уређују аутономија, права и обавезе Универзитета у Бањој Луци (у даљем тексту: Универзитет) према оснивачу и овлашћења у правном промету; назив, сједиште и дјелатност Универзитета; заступање и представљање Универзитета; основи организације; органи и начин рада; управљање и руковођење Универзитетом; права и обавезе факултета, академија умјетности и института (организационе јединице) у правном промету; обављање наставно-научно, научно-истраживачког, стручног или умјетничког рада, поступак избора у академска звања; начин остваривања права и обавеза особља и студената; организовање особља и студената; обезбјеђење квалитета студијских програма, наставе и услова студирања; јавност рада; евиденције и јавне исправе; признавање страних високошколских исправа; квалификација и периода студирања; финансирање Универзитета, као и друга питања од значаја за рад Универзитета (члан 1. став 1). Оспореним чланом 59. Статута прописано је да се декан именује на период од четири године, са могућношћу једног реизбора.

У поступку разматрања навода из иницијативе Суд је имао у виду тач. 5. и 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, према којим Република уређује и обезбјеђује, између осталог, остваривање и заштиту људских права и слобода, те образовање, радне односе, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. На основу наведених уставних овлашћења, Законом о високом образовању уређују се принципи и циљеви високог образовања у Републици Српској, нивои високог образовања, оснивање, организација и рад високошколских установа, обезбјеђење квалитета у области високог образовања, образовна дјелатност, права и обавезе академског особља и студената, тијела у области високог образовања, поступак признавања страних високошколских исправа, финансирање високошколских установа, као и друга питања од значаја за обављање дјелатности високог образовања. Тако је чланом 24. став 1. овог закона прописано да је статут основни општи акт високошколске установе којим се уређује: организација, органи и начин рада, управљање и руковођење високошколском установом (тачка а), називи и врста студијских програма (тачка б), обављање научноистраживачког, стручног или умјетничког рада (тачка в), поступак избора у академска звања (тачка г), начин остваривања права и обавеза особља и студената (тачка д), организовање особља и студената (тачка ђ) и евиденција (тачка е). Уз то, чланом 24. Закона прописано је и да сенат високошколске установе утврђује приједлог статута, уз претходно прибављено мишљење управног одбора (став 2), да након утврђивања приједлога статута од стране сената, високошколска установа доставља приједлог статута са мишљењем управног одбора Министарству ради добијања сагласности (став 3), да ако Министарство утврди неусклађеност статута са овим законом и другим законским прописима, даје упутства високошколској установи о отклањању утврђених недостатака (став 4), да Министарство даје сагласност на приједлог статута високошколске установе у име Владе (став 5), те да сенат усваја статут након добијене сагласности Министарства (став 6). Поред тога, чланом 28. ст. 1. и 3. Закона је прописано да Агенцијом за акредитацију руководи директор, који има замјеника, те да мандат директора, односно замјеника директора траје пет година и по истеку мандата могу бити поново именовани на исту функцију на још један мандат. Поред тога, према члану 61. став 1. Закона органи универзитета су: управни одбор (тачка а), сенат (тачка б) и ректор (тачка в), а према ставу 2. овог члана органи факултета, односно умјетничке академије су: наставно-научно, односно наставно-умјетничко вијеће (тачка а) и декан (тачка б). Овим законом је, и то

чланом 69. став 5. прописано да се ректор универзитета, односно директор високе школе бира на период од четири године са могућношћу једног реизбора, а чланом 72. да је орган руковођења факултета или умјетничке академије декан, а орган руковођења научноистраживачког института директор (став 1), да декан, односно директор представља организациону јединицу, одговоран је за законитост рада и има права и обавезе у складу са законом и статутима универзитета и организационих јединица (став 2), да за декана организационе јединице може бити именован наставник у научно-наставном звању који је запослен са пуним радним временом на том универзитету и члан је вијећа те организационе јединице (став 3), да декана именује и разрјешава ректор, на приједлог вијећа организационе јединице, по процедури утврђеној статутом универзитета (став 5), да се поступак разрјешења декана, те разлози за смјену прије истека мандата, утврђују статутом универзитета (став 9), а чланом 147. став 6. да мандат органа високошколске установе, који су изабрани према прописима који су важили до дана ступања на снагу овог закона, траје до времена истека мандата на који су бирани.

Наводи даваоца иницијативе који се односе на несагласност оспорене одредбе Статута са чланом 39. став 3. Устава нису, по оцјени Суда, од утицаја у овој правној ствари, будући да је доносилац акта оспореном одредбом Статута уредио питање које мора бити уређено законом а не подзаконским актом, а чињеница да оспорена одредба Статута није у сагласности са Законом о високом образовању чини је неуставном са становишта **члана 108. став 2. Устава, којим је утврђено да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.**

Уз то, Суд је оцијенио да ни наводи из одговора доносиоца акта о разлозима којим су се руководили приликом оспореног прописивања, односно да је ограниченог трајања и мандат ректора као и мандат у органима законодавне и извршне власти у Републици те да аналогно томе мора бити ограниченог трајања и мандат декана, нису од утицаја на другачије одлучивање у овом предмету, будући да се ради о питању које је, сагласно раније поменутој одредби Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, у искључивој надлежности законодавца односно законодавне политике у области високошколског образовања.

С обзиром на чињеницу да је мериторно одлучено о уставности и законитости оспорене одредбе наведеног статута, Суд је оцијенио да је беспредметно разматрање захтјева давалаца иницијативе за доношење рјешења којим ће обуставити примјену исте.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно уређено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, у складу са чланом 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» бр. 104/11 и 92/12), о уставности и законитости оспорене одредбе Статута одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

Одлука број: У-58/16 од  
25. октобра 2017. године

УПУТСТВО О НАЧИНУ ОБРАЧУНА НАКНАДЕ  
ТРОШКОВА ПРЕВОЗА ЗАПОСЛЕНИХ У УСТАНОВАМА  
ОБРАЗОВАЊА И КУЛТУРЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

*Суд је оцијенио да је прописивањем из оспорених тачака 6. и 8. Упутства о начину обрачуна накнаде трошкова превоза запослених у установама образовања и културе Републике Српске дошло до повреде Закона о раду, Закона о платама запослених у области просвјете и културе Републике Српске, те тиме и принципа законитости из члана 108. Устава. Наиме, како је већ истакнуто, овим законима је прописано да се висина и начин остваривања накнаде трошкова превоза приликом доласка на посао и враћања са посла уређује колективним уговором. Сагласно овом овлашћењу, Посебним колективним уговором за запослене у области образовања и културе Републике Српске уређено је питање ове накнаде, тако што је прописано да се исплаћује раднику којем је мјесто становања удаљено од радног мјеста преко четири километра у једном правцу, а највише до 50 километара у једном правцу, у висини до пуне цијене превозне карте у јавном саобраћају, што ће се ближе уредити Упутством о начину обрачуна накнаде трошкова превоза запослених у установама образовања и културе Републике Српске, које доноси министар уз претходно прибављено мишљење Синдиката образовања, науке и културе (члан 29. став 2).*

*Приликом оцјењивања оспорене тачке 8. Упутства Суд је узео у обзир напријед цитиране одредбе Закона о раду и Закона о платама запослених у области просвјете и културе Републике Српске, према којима се питање висине накнаде за превоз уређује колективним уговором, те да је, сходно томе, чланом 29. став 2. Посебног колективног уговора за*

*запослене у области образовања и културе Републике Српске прописана висина накнаде и услови за остваривање овог права. Међутим, нормом из тачке 8. предметног упутства министар просвјете и културе је аутономно уредио питање висине предметне накнаде за запослене који своје право на накнаду трошкова превоза не остварују путем мјесечне карте, као ни путем уговорене цијене мјесечне карте, тако што им је одредио накнаду у висини од 50% цијене мјесечне карте или уговорене цијене мјесечне карте, а уколико раде у двије или више установа образовања, у висини од 60% цијене мјесечне карте или уговорене цијене мјесечне карте. Како из наведеног несумњиво произлази, ова одредба нема инструктивни карактер, већ уређује висину накнаде, дакле материју која није у домену министра просвјете и културе за чије регулисање није добио овлашћење од стране законодавца. Слиједом изложеног, доносилац предметног упутства је, по оцјени Суда, оваквим прописивањем изашао из оквира својих уставних и законских овлашћења, те нарушио начела уставности и законитости из члана 108. Устава.*

#### И з о б р а з л о ж е њ а

Синдикат образовања, науке и културе Републике Српске поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности и законитости Упутства о начину обрачуна накнаде трошкова превоза запослених у установама образовања и културе Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 83/16), које је донио министар просвјете и културе у Влади Републике Српске. Иако је у приједлогу као оспорени акт означен комплетан текст овог упутства, из садржаја приједлога и образложења о повреди Устава и закона произлази да предлагач у суштини оспорава тачке 6. и 8. предметног акта. У приједлогу се наводи да су оспорене норме предметног упутства супротне начелу забране дискриминације из члана 10. Устава, јер стављају у неравноправан положај једну категорију запослених, односно лица која користе властито превозно средство приликом доласка на посао и враћања са посла, у односу на запослене који користе јавни градски саобраћај или уговорени превоз. Предлагач сматра да оспорене одредбе нису у сагласности ни са члановима 9, 10. и 132. Закона о раду («Службени гласник Републике Српске» број 1/16), јер је законодавац предвидио накнаду трошкова превоза запосленима, те да при томе не прави разлику у висини накнаде зависно од начина превоза. Такође истиче да доносилац оспореног упутства није имао било какав оправдан и разуман разлог због којег би правио разлику између двије групе запослених у погледу обима остваривања њиховог права на накнаду трошкова превоза.

за, поготово када се има у виду да је природа посла у области образовања таква да га запослени често не могу обављати у мјесту пребивалишта или боравишта. Поред тога, како се даље наводи, Законом о платама запослених у области просвјете и културе Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 31/14 и 116/16) прописано је да запослени имају право на накнаду трошкова превоза приликом доласка на посао и враћања са посла, те да се висина ове накнаде утврђује Посебним колективним уговором за запослене у области образовања и културе Републике Српске, тако да висина накнаде трошкова превоза не може бити одређена оспореним актом. У погледу оспорене норме из тачке 6. овог упутства, којим је предвиђена могућност уплате средстава за накнаду трошкова превоза на рачун превозника, предлагач посебно указује на несагласност са чланом 132. ст. 1. и 2. Закона о раду, којим је предвиђено да послодавац исплаћује накнаду трошкова превоза запосленом, а не превознику. Коначно, у приједлогу се износи став да побијане норме Упутства нису сагласне ни са чланом 29. Посебног колективног уговора за запослене у области образовања и културе Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 70/16), који министру просвјете и културе не даје овлашћење да одређује садржај и обим права на накнаду трошкова превоза, те се истиче да је Синдикат образовања, науке и културе овом министру дао негативно мишљење о Приједлогу упутства, те упозорио на неуставност и незаконитост спорних норми.

У одговору на приједлог који је доставило Министарство просвјете и културе наводи се да су оспореним упутством детаљније прописани услови за остваривање права на накнаду трошкова превоза запослених и његова висина. Указује се на то да Законом о платама запослених у области просвјете и културе Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» бр. 31/14 и 116/16) и Посебним колективним уговором за запослене у области образовања и културе Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 70/16) није прецизирано на који начин се може обезбиједити накнада трошкова превоза, већ је само утврђено то право запослених, а начин је прописан Упутством. Сагласни су са тврдњом предлагача да је послодавац дужан да запосленом надокнади стварне трошкове превоза за долазак и одлазак са посла, али уз прилагање доказа о трошковима овог превоза. Доносилац предметног акта сматра да оспореним прописивањем ниједна категорија запослених у области просвјете и културе није доведена у неравноправан положај, већ сви под једнаким условима остварују једнака права коришћењем једног од алтернативних начина обрачуна накнаде трошкова превоза.

Упутство о начину обрачуна накнаде трошкова превоза запослених у установама образовања и културе Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 83/16) министар просвјете и културе је, уз претходно прибављено Мишљење Синдиката образовања, науке и културе Републике Српске број 130-5/16 од 30. августа 2016. године, донио на основу члана 69. став 4. Закона о републичкој управи («Службени гласник Републике Српске» бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 и 57/16), тач. III и V Одлуке Владе Републике Српске о утврђивању увећања плате, висине примања по основу рада и висине помоћи раднику, број 04/1-012-2-1406/16 од 29. јуна 2016. године («Службени гласник Републике Српске» број 53/16) и члана 29. тачка 2. Посебног колективног уговора за запослене у области образовања и културе Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» број 70/16). Оспореном тачком 6. Упутства прописано је да се накнада трошкова из тачке 5. овог акта остварује уплатом износа уговорене цијене мјесечне карте код овлашћеног превозника. Према тачки 8. овог упутства запосленом који своје право на накнаду трошкова превоза не остварује путем мјесечне карте, ни путем уговорене цијене мјесечне карте, а којем је мјесто становања удаљено од радног мјеста више од четири километра, припада право на трошкове превоза у висини од 50% цијене мјесечне карте или уговорене цијене мјесечне карте, а уколико ради у двије или више установа образовања, у висини од 60% цијене мјесечне карте или уговорене цијене мјесечне карте.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене одредбе предметног упутства Суд је имао у виду да је Законом о раду («Службени гласник Републике Српске» број 1/16) прописано да се одредбе овог закона примјењују на све раднике који раде на територији Републике Српске, код домаћег или страног правног односно физичког лица, без обзира на мјесто његове регистрације, односно држављанства (члан 2. став 1), да су одредбе општег акта које утврђују неповољнија права или неповољније услове рада од права и услова утврђених овим законом незаконите и умјесто њих се примјењују одредбе овог закона (члан 10. став 1), да послодавац раднику исплаћује накнаду трошкова превоза код доласка на посао и повратка са посла, уколико превоз није организован од стране послодавца, те да се висина и начин остваривања примања из става 1. овог члана уређују колективним уговором (члан 132. став 1. тачка 2) и став 2), те да се колективним уговором, у складу са законом и другим прописом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа (члан 238. став 1.). Поред тога, према Закону о платама запослених у области просвјете и културе Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» бр. 31/14 и 116/16)



овим законом се уређује начин утврђивања плата, накнада и осталих личних примања запослених лица у установама просвјете и културе Републике Српске (члан 1). Чланом 21. став 1. тачка б) и став 2. овог закона прописано је да запослени имају право на накнаду трошкова превоза приликом доласка на посао и враћања са посла, а висина примања из става 1. овог члана се утврђује Посебним колективним уговором за запослене у области образовања и културе Републике Српске. У конкретном случају релевантна је и одредба члана 69. став 4. Закона о републичкој управи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 и 57/16), према којој се упутством одређује начин на који органи управе и носиоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа, као и члана 70. ст. 1. и 2. истог закона, којим је прописано да органи управе могу доносити прописе из члана 69. овог закона само када су за то изричито овлашћени законом или прописом Владе, те да органи управе не могу на основу члана 69. овог закона одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом или прописом Владе.

Међутим, у конкретном случају министар просвјете и културе је одребом тачке б. оспореног упутства прописао да када запослени оставарују право на накнаду трошкова превоза у висини уговорене цијене мјесечне карте у градском, приградском или међуградском саобраћају, ова накнада се исплаћује уплатом износа уговорене цијене код овлашћеног превозника, а не на рачун запосленог. Како је ово упутство по својој правној природи инструктивни акт и доноси се с циљем извршавања закона и других прописа, Суд сматра да његов доносилац није могао прописати начин остваривања права на накнаду трошкова превоза супротно Закону о платама запослених у области просвјете и културе Републике Српске. Наиме, како је већ наведено, одредбом члана 21. став 1. тачка б) овог закона одређено је да запослени имају право на накнаду трошкова превоза приликом доласка на посао и враћања са посла, тако да закон не предвиђа могућност уплате ове накнаде овлашћеном превознику. Законодавац је, дакле, оквирно уредио начин остваривања овог права, према којем се накнада исплаћује раднику, па се, по мишљењу Суда, Упутством може само разрадити ова законска норма ради њене примјене, али не и прописивати другачији начин остваривања овог права. Према томе, оспореним нормирањем из тачке б. предметног упутства доносилац овог акта је, без законског овашћења, у погледу једне категорије запослених у области просвјете и културе проширио и на начин другачији у односу на законодавца уредио остваривање

једног од права из радног односа – права на накнаду трошкова превоза приликом доласка на посао и враћања са посла.