

## ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: Др Љубомир Ожеговић

*Одлука број: У-66/21 од 29. јуна 2022. године  
„Службени гласник Републике Српске“, број 67/22*

### ОБАВЕЗНА ВАКЦИЈАНЦИЈА ПРОТИВ ЗАРАЗНИХ БОЛЕСТИ

У случају имунизације, која је оспореним законом прописана и као посебна мјера за спречавање заразних болести, ријеч је о стандардној здравственој услузи која се пружа свим лицима која се морају имунизовати према одредбама релевантног закона и другим прописима, те се не може говорити о присилном подвргавању лица медицинским или другим научним огледима, како се то неосновано наводи у иницијативи.

#### Из образложења

Милица Цепина, Зорица Миљковић, Оливера Вулин, Ирена Марић, Мирко Марић, Анастасија Марић, Валентина Ђукић, Драгана Савић, Драган Савић, Владимир Самарџија, Тања Сараџић-Јаворац, Драгана Милашиновић, Љубица Раденковић, Горан Раденковић, Слађана Савић, Марко Савић, Мирјана Милијевић, Оља Митровић, Адриана Савић, Бојан Вуковић, Николина Ђулум, Љиљана Ђутковић и Татјана Ђурић, сви из Бањалуке, и Стеванија Шапоња из Београда дали су Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности члана 33. и члана 43. став 2. тачка 5. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ број 90/17), као и члана 2. Уредбе са законском снагом о измјенама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ број 42/20), којим је у члану 43. у ставу 2. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ број 90/17) додата нова тачка 10. У иницијативи се наводи да су оспорене одредбе које прописују да у случају појаве епидемије заразне болести, министар наредбом на приједлог Института наређује обавезну ванредну вакцинацију против те заразне болести

за сва лица, односно одређене категорије лица, ако се утврди опасност од ширења епидемије наведене заразне болести, ванредну вакцинацију, односно хемиопрофилактику, као ванредну мјеру за спречавање и сузбијање заразних болести, као и да се ванредне мјере могу предузимати на јавним и радним мјестима, у супротности са члановима 13, 14. и 39. Устава Републике Српске. По мишљењу даваоца иницијативе, обавезном ванредном вакцинацијом за сва лица или одређене категорије лица нарушава се тјелесни и духовни интегритет човјека, повређује људско достојанство, човјекова приватност, лични и породични живот, одузима му се право на рад, образовање, здравствену заштиту, а грађанин би се противно својој вољи подвргао медицинским и другим научним огледима, што је забрањено не само у домаћем праву, него и међународним конвенцијама. С тим у вези у иницијативи се наводи да обавезна вакцинација за сва лица, односно за одређене категорије лица против КОВИД-19, у фази када се примјењује експериментална вакцина и гдје не постоје подаци о безбједности вакцине, никако не може бити обавезна, јер би у случају обавезног ванредног вакцинисања конкретно даваоци иницијативе били присилно вакцинисани и противно својој вољи подвргнути медицинском и научном огледу, односно мучењу, свирепом, нехуманом или понижавајућем поступању или кажњавању, што је супротно члану 13. и 14. Устава Републике Српске и члану 5. Опште декларације о људским правима УН, Резолуцији Савјета Европе и Хелсиншкој декларацији.

Такође се наводи да члан 2. Уредбе са законском снагом о измјенама и допунама Закона о заштити становништва од заразних болести, који утврђује да се могу наложити мјере заштите у заједницама за правна лица, предузетнике и физичка лица које се односе и на предузимање мјера на јавним и радним мјестима, чији је циљ спречавање или сузбијање заразних болести, није у складу са члановима 33. и 39. Устава Републике Српске, јер се по мишљењу даваоца иницијативе, у случају спровођења ванредних мјера (вакцинације) на јавним и радним мјестима ограничавају људска права и слободе загарантовани Уставом Републике Српске, која гарантују право грађанима да учествују у обављању јавних послова и право на рад и слободу рада. Такође се наводи да члан 2. оспорене уредбе није у сагласности са чланом 14. Европске конвенције о људским правима, који забрањује било који облик дискриминације. Надаље, даваоци иницијативе наводе разлоге и чињенице, због којих, по њиховом мишљењу, нема довољно података о вакцинама против КОВИД-19, нити података о ефикасности вакцине и ризику по здравље људи, те истичу да би, у ситуацији гдје не постоје чврсти научни докази о користи и поузданости вакцине против

КОВИД-19, примјена оспорених чланова 33, 43. став 2. тачка 5. и члана 2. оспорене уредбе, довела до директног кршења наведених уставних одредаба. Из наведених разлога у иницијативи је предложено да Суд, до доношења коначне одлуке по датој иницијативи, обустави могућу радњу издавања ванредних мјера на јавним и радним мјестима којим би се нарушила и ограничила људска права и слободе загарантовани Уставом Републике Српске, као и да се обустави могућа наредба Министарства о обавезној ванредној вакцинацији.

Умјесто Народне скупштине Републике Српске, која је доносилац оспореног закона, одговор на иницијативу је дао њен Одбор за уставна питања. Њиме се оспоравају наводи иницијативе као неосновани и наводи да се даваоци иницијативе више баве цјелокупним епидемиолошким стањем у Републици Српској, што није предмет оцјене уставности пред Уставним судом Републике Српске. Истиче се да је законодавац, прописујући као у оспореним одредбама, поступао у оквиру овлашћења утврђених Уставом Републике Српске, а да незадовољство даваоца иницијативе одређеним законским рјешењем може бити само предмет законодавне процедуре, а не предмет оцјене уставности.

У одговору на иницијативу који је Суду доставила предсједница Републике Српске се оспоравају наводи иницијативе и између осталог наводи да свака ванредна ситуација захтијева примјену ванредних епидемиолошких мјера, како општих тако и специфичних. Такође се наводи да током одговора на пандемију КОВИД-19 није одређена обавезна ванредна вакцинација против ове заразне болести, као и да је вакцинација против КОВИД-19 у Републици Српској препоручена по епидемиолошким индикацијама и спроводи се према препорукама Свјетске здравствене организације, те да и даље остаје на доброволној основи, с циљем промоције и подизања свијести о вакцинацији, као најважнијој превентивној мјери у ширењу и спречавању било које заразне болести.

Оспореним чланом 33. Закона о заштити становништва од заразних болести (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 90/17, 42/20, 53/20 и 98/20) је прописано да се у случају појаве епидемије заразне болести одређује обавезна ванредна вакцинација против те заразне болести за сва лица, односно за одређене категорије лица, ако се утврди опасност од ширења епидемије наведене заразне болести (став 1), као и да министар наредбом, на приједлог Института, наређује обавезну вакцинацију из става 1. овог члана (став 2).

Оспореним чланом 43. став 2. тачка 5. и тачка 10. истог закона је прописано да ванредне мјере из става 1. овог члана обухватају: ванредну вак-

цинацију, односно хемиопрофилактику (тачка 5), налагање спровођења мјера заштите у заједници за правна лица предузетнике и физичка лица, које се односе на мјере дезинфекције, обезбјеђивања и коришћења личне заштитне опреме, придржавања заштитних мјера физичке дистанце и забране окупљања у већим групама, ограничења радног времена, односно предузимања других ванредних мјера на јавним и радним мјестима чији је циљ спречавање или сузбијање заразних болести (тачка 10).

Суд је у поступку разматрања дате иницијативе имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да су људско достојанство, тјелесни и духовни интегритет, човјекова приватност, лични и породични живот неповредиви (члан 13); да нико не смије бити подвргнут мучењу, свирепом, нехуманом или понижавајућем поступању или кажњавању, забрањено је и кажњиво свако изнуђивање признања и изјава, забрањено је на било ком лицу, без његовог пристанка, вршити медицинске и друге научне огледе (члан 14); да грађани имају право да учествују у обављању јавних послова и да под једнаким условима буду примљени у јавну службу (члан 33); да свако има право на заштиту здравља и да је зајамчено право на здравствену заштиту у складу са законом (члан 37. став 1. и 2); да свако има право на рад и слободу рада (члан 39. 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 (члан 49. став 1); да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, здравство и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тачка 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав којим је замијењен члан 68); да Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте (члан 70. став 1. тачка 2); да закони, статути, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108. став 1).

Суд је такође имао у виду да је оспореним законом уређен систем заштите становништва од заразних болести, мјере које се обавезно спроводе ради спречавања и сузбијања, елиминације и ерадикације заразних болести, права и обавезе републичких органа, органа јединице локалне самоуправе, здравствених установа, других правних лица, предузетника и физичких лица у поступку спровођења мјера за спречавање и сузбијање заразних болести, као и друга питања од значаја за заштиту становништва од заразних болести (члан 1). Релевантним одредбама овог закона је прописано: да је заштита становништва од заразних болести од општег интереса за Републику и да је заштита становништва од заразних болести организована и свеобухватна активност друштва са циљем спречавања и сузбијања, одстрањивања и искорјењивања заразних болести (члан 2); да је имуниза-

ција превентивна мјера заштите лица од заразне болести, која се спроводи давањем вакцина и/или имуноглобулина хуманог поријекла, имунобиолошких препарата који садрже специфична антителијела и моноклонских антителијела (члан 4. став 1. тачка 24); да је хемиопрофилакса превентивна мјера заштите лица од заразне болести, која се спроводи давањем лијекова здравим лицима с циљем спречавања настанка заразне болести (члан 4. став 1. тачка 25); да мјере за заштиту становништва од заразних болести представљају скуп свих активности које планирају, организују и спроводе органи Републике, органи јединице локалне самоуправе, привредни субјекти и друга правна лица, предузетници, здравствене установе, здравствени радници и сарадници и физичка лица са циљем заштите становништва од заразних болести (члан 7. став 1); да се заштита становништва од заразних болести врши спровођењем општих, посебних, ванредних и осталих мјера за спречавање и сузбијање заразних болести, у складу са законом (члан 7. став 4); да здравствене установе и друга правна и физичка лица спроводе посебне мјере за спречавање и сузбијање заразних болести, које, поред осталог, обухватају имунизацију и хемиопрофилаксу против заразних болести одређених овим законом и другим прописима (члан 18. тачка 8); да је обавезна имунизација, имунизација лица одређене доби, као и других лица, коју не може одбити лице које треба да се имунизује или родитељ, односно старатељ, осим у случају постојања медицинске контраиндикације, коју утврђује доктор медицине одговарајуће специјалности или Комисија за праћење нежељених догађаја имунизације и хемиопрофилактике (члан 32. став 1); да се ванредне мјере за спречавање и сузбијање заразних болести спроводе у ситуацији у којој долази до угрожавања безбједности и здравља људи, постојањем непосредне опасности за масовно преношење заразних болести, те да оне обухватају: ограничење кретања у зараженом или угроженом подручју и стављање под здравствени надзор лица које је било у контакту са зараженим лицем, ограничење или забрану промета појединих или свих врста робе и средстава на одређеном подручју, престанак рада васпитно-образовних установа и забрану окупљања на јавним мјестима, увођење обавезног ангажовања запослених у здравственим установама и других грађана у отклањању посљедица настале ситуације, изолацију обољелих у кућним условима или другом адаптираном објекту, када због масовног оболујевања није могућа изолација у здравственој установи, уступање и адаптацију других објеката и ангажовање потребних средстава и опреме за потребе здравствене службе, успостављање карантина и стављање у карантин лица које је било у контакту са лицем обољелим од посебно опасне заразне болести, те у складу са препорукама и друге мјере

које природа болести налаже, односно мјере које предложи Свјетска здравствена организација, информисање јавности о актуелној епидемиолошкој ситуацији, постојећим ресурсима, мјерама које се предузимају и које треба да предузму грађани (члан 43. став 1 и став 2. тачке 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 и 9).

Поред наведеног, Суд је имао у виду да је Законом о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ бр. 106/09 и 44/15) прописано да је здравствена заштита скуп услуга и активности за унапређивање и очување здравља људи, спречавање обољења и повреда, рано откривање обољења, благовремено лијечење и рехабилитацију, те да су услуге и активности здравствене заштите квалитетне, безбједне, ефикасне, засноване на научним доказима и у складу са начелима професионалне етике (члан 2); да се здравствена заштита обезбјеђује на нивоу Републике, јединице локалне самоуправе и послодавца предузимањем специфичних активности на промоцији здравља, превенцији и лијечењу болести и стања, рехабилитацији обољелих и повријеђених, обезбјеђењу лијекова и медицинских средстава, заштити животне и радне средине и друге специфичне активности (члан 6); да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вриједности, односно има право на физички и психички интегритет и на безбједност личности, као и на уважавање његових моралних, културних и религијских убјеђења (члан 17); да је грађанин обавезан да чува и унапређује сопствено здравље, здравље других људи, као и животну и радну средину (члан 21. став 1); да се здравствена заштита обавља на примарном, секундарном и терцијарном нивоу, а да примарни ниво здравствене заштите обухвата, поред осталог, имунизацију против заразних болести (члан 35. став 1. и члан 36. став 1. тачка з). Такође, у овом смислу, Суд је узео у обзир и одредбе чланова 2. став 2, 26, 33, 37, 56. став 1. и 57. став 2. тачка 22. новодонесеног Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Српске“ број 57/22) који је ступио на снагу 24. јуна 2022. године.

У поступку оцјењивања уставности одредаба члана 33. и члана 43. став 2. тачка 5. и тачка 10. оспореног закона, Суд је пошао од тога да је тачком 12. Амандмана XXXII на Устав којим је замијењен члан 68. Устава Републике Српске утврђено да Република, између осталог, уређује и обезбјеђује здравство, као и да је чланом 37. Устава утврђено да свако има право на заштиту здравља и да је зајамчено право на здравствену заштиту у складу са законом. Из наведених уставних одредаба произлази овлашћење, али и обавеза законодавца, да законом успостави и уреди систем у области здравствене заштите, као и то да Устав грађанима гарантује право на заштиту здравља, али се садржина и начин остваривања тог права уређују

законом, при чему је законодавац ограничен општим уставним начелима и принципима, као и начелима Устава у складу са којим се остварују зајамчена права и слободе. Тако је Законом о здравственој заштити, између осталог, прописано да је здравствена заштита скуп услуга и активности за унапређивање и очување здравља људи, које су засноване на научним доказима и у складу са начелима професионалне етике, да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вриједности, да је грађанин обавезан да чува и унапређује сопствено здравље, здравље других људи, као и животну и радну средину, те да се здравствена заштита остварује на више нивоа, а примарни ниво здравствене заштите обухвата имунизацију против заразних болести. Такође, Законом о заштити становништва од заразних болести је дефинисано да је заштита становништва од заразних болести од општег интереса за Републику и прописано да се заштита становништва од заразних болести врши спровођењем опшних, посебних, ванредних и осталих мјера за спречавање и сузбијање заразних болести у складу са законом. Овим законом је прописано да је имунизација превентивна мјера заштите лица од заразне болести, која се спроводи давањем и/или имуноглобулина хуманог поријекла, имунобиолошких препарата који садрже специфична антителија и моноклонских антителија.

Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да се законодавац прописујући као оспореним одредбама Закона о заштити становништва од заразних болести кретао у границама свог уставног овлашћења да законом уреди систем здравствене заштите, јер је у циљу заштите становништва од заразних болести, што уједно представља и обавезу државе, прописао да се у случају епидемије заразне болести одређује обавезна ванредна вакцинација против те заразне болести за сва лица, односно за одређене категорије лица, ако се утврди опасност од ширења епидемије наведене заразне болести, односно прописао ванредне мјере за спречавање и сузбијање заразних болести, које се спроводе у ситуацији у којој долази до угрожавања безбједности и здравља људи, постојањем непосредне опасности за масовно преношење заразних болести. При томе, Суд је оцијенио да је прописивање као у оспореним одредбама Закона о заштити становништва од заразних болести ствар законодавне политике и цјелисходне процјене законодавца, о чему Уставни суд у смислу члана 115. Устава није надлежан да одлучује.

С обзиром на наведено, Суд је оцијенио да нису основани наводи иницијативе о повреди чланова 13. и 14. Устава Републике Српске. Полазећи од тога да је заштита становништва од заразних болести организована и свеобухватна активност друштва са циљем спречавања и сузбијања, од-

страњивања и искорјењивања заразних болести, те да је циљ имунизације превенција заразних болести, као једна од услуга и активности здравствене заштите, Суд је оцијенио да је мијешање законодавца у право на остваривање физичког и психичког интегритета грађана засновано на потреби да се заштити здравље како појединца, тако и цјелокупног становништва, и да је као такво оправдано и сразмјерно циљу који се жели постићи. Такође, у случају имунизације, која је предметним законом прописана и као посебна мјера за спречавање заразних болести (члан 18. тачка 8, члан 36. став 1), ријеч је о стандардној здравственој услузи истог садржаја, која се пружа свим лицима, која се морају имунизовати према одредбама Закона о заштити становништва од заразних болести и другим прописима, те се не може говорити о присилном подвргавању лица медицинским или другим научним огледима, како се то у иницијативи наводи. Поред тога, Суд је оцијенио да су неосновани наводи иницијативе о повреди чланова 33. и 39. Устава Републике Српске, јер се оспорене одредбе једнако односе на све који су њима обухваћени, те се они који одбију наложену мјеру, односно не испуне прописану обавезу, не могу сматрати дискриминисаним у односу на онога ко се подвргао тој обавези, јер нису у истој или сличној ситуацији.

Како прописивање из чланова 33. и 43. став 2. тачке 5. и 10. оспореног закона не доводи у питање уставне гаранције из чланова 13, 14, 33. и 39. Устава Републике Српске на које иницијатива указује, Суд је оцијенио да стога не постоји ни основ за разматрање евентуалне повреде члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Суд је оцијенио да остали наводи даваоца иницијативе, који представљају њихово виђење епидемиолошке ситуације у Републици Српској, нису уставноправно релевантни, те их стога није посебно ни разматрао. Такође, Суд је одлучио да не разматра захтјев подносилаца иницијативе за обуставу „могуће радње издавања ванредних мјера“ и „могуће наредбе министра о обавезној ванредној вакцинацији“, како се наводи у иницијативи, с обзиром на то да је очигледно ријеч о уопштеном захтјеву, уз пропуст подносилаца иницијативе да дају конкретне податке о којим ванредним мјерама и наредби се ради.



Одлука број: У-56/21 од 29. јуна 2022. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 67/22

## УСТАВНА ОБАВЕЗА УСКЛАЂИВАЊА ПОДЗАКОНСКИХ НОРМАТИВНИХ АКТА СА ЗАКОНОМ

Будући да је релевантним законом одређена обавеза јединица локалне самоуправе да у року од 90 дана од дана ступања на снагу закона ускладе своје подзаконске акте са законском одредбом, а што скупштина локалне самоуправе није учинила, доносилац оспореног нормативног акта повриједио је уставно начело законитости.

### Из образложења

Драгослав Топић из Бање Луке, кога заступа Стојан Вукајловић, адвокат из Бање Луке, дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 4. Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 12/19 и 21/19), коју је донијела Скупштина Града Бања Лука. У иницијативи се наводи да оспорено прописивање није у сагласности са чланом 8. став 1. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20) којим је, између осталог, одређено да су од плаћања комуналне таксе ослобођени предузетници који, у смислу закона којим се уређује порез на доходак, имају статус малог предузетника. Давалац иницијативе указује на то да су овим законом јединице локалне самоуправе обавезане да у року од 90 дана од дана његовог ступања на снагу ускладе своје одлуке о комуналним таксама, по чему Скупштина Града Бања Лука није поступила, тако да се малим предузетницима противправно наплаћује комунална такса. Сходно наведеном, предлаже да Суд утврди да оспорени члан 4. предметне одлуке није у сагласности са Уставом и Законом о комуналним таксама.

У изјашњењу које је на иницијативу доставило Одјељење за привреду Градске управе Града Бања Лука наводи се да је ово одјељење припремило Приједлог одлуке о комуналним таксама, који је усклађен са измјенама и допунама Закона о комуналним таксама, али овај приједлог још није стигао у скупштинску процедуру, тако да још није усвојен. Због тога се ово одјељење приликом израде рјешења о ослобађању од плаћања комуналне таксе позива на Закон о комуналним таксама, а не на оспорену одлуку, односно ослобађање од обавезе плаћања предметне таксе се врши у складу са чланом 8. овог закона. У одговору се, надаље, износи став да се у кон-

кретном случају не ради о неуставној и незаконитој одлуци, већ о акту који није благовремено усклађен са Законом о комуналним таксама. Поред наведеног, истиче се да самосталним предузетницима, који имају статус малог предузетника, Одјељење за привреду не доноси појединачна рјешења о ослобађању од обавезе плаћања комуналне таксе, већ се ови субјекти по аутоматизму ослобађају предметне таксе у поступку пред Пореском управом Републике Српске, када докажу статус малог предузетника. Такође се указује на праксу овог одјељења да се сваком малом предузетнику, који поднесе захтјев за ослобађање од плаћања комуналне таксе, доставља обавјештење о начину остваривања права, без издавања рјешења, због чега су, како се истиче, нејасне и неутемељене тврдње даваоца иницијативе да се противправно наплаћује комунална такса од ових лица.

Одлуку о комуналним таксама („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 4/12 и 123/20) донијела је Скупштина Града Бања Лука на основу чл. 2, 7. и 9. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 4/12), члана 39. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) и члана 38. Статута Града Бања Лука („Службени гласник Града Бања Лука“ бр. 14/18 и 9/19). Оспореним нормама члана 4. ове одлуке прописано је да су од плаћања комуналних такса ослобођени: институције Босне и Херцеговине, органи организације и јавне установе Републике Српске и јединица локалне самоуправе, акредитоване међународне организације, дипломатска и конзуларна представништва, организације - удружења од јавног интереса у Републици Српској, лица којима је рјешењем надлежног органа признато својство члана породице погинулих, умрлих, несталих и заробљених бораца, РВИ и цивилне жртве рата (став 1), да су од плаћања комуналне таксе из члана 2. тачка г) ослобађају обвезници који обављају нискоакумулативне и дефицитарне производно-занатске и услужбе дјелатности на подручју града Бањалука (став 2), да се од плаћања комуналне таксе из члана 2. тачка г) у првој години од своје регистрације ослобађају предузетници који први пут покрећу привредну или услужну дјелатност (осим ноћних клубова, ноћних барова, диско-барова, диско-клубова и дискотека), као и сви предузетници који у својству самосталног занимања први пут покрећу остале дјелатности (став 3), да се од плаћања комуналне таксе из члана 2. тачка г) ослобађају непрофитна удружења и фондације, као и слични облици организовања који су регистровани у складу са Законом о удружењима и фондацијама Републике Српске, са сједиштем на подручју града Бања Лука (став 4). Ставовима 5, 6, 7. и 8. ове одлуке прописано је којим одјељењи-

ма у Градској управи Града Бања Лука се подносе захтјеви за ослобађање од плаћања комуналне таксе.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорених норми Одлуке о комуналним таксама Суд је имао у виду да је чланом 102. став 1. тач. 2. и 6. Устава Републике Српске утврђено да општина преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, извршава законе и друге прописе и опште акте Републике чије је извршење повјерено општини и да, према члану 108. став 2. Устава, прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Поред наведених уставних одредаба, Суд је узео у обзир и релевантне норме Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16, 36/19 и 61/21) и то: члан 18. тачка 2) подтачка 2. којим је прописано да самосталне надлежности општине обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности; члан 39. став 2. тач. 2) и 10) према којем скупштина јединице локалне самоуправе, као орган одлучивања и креирања политике јединице локалне самоуправе, доноси одлуке и друга општа акта и даје њихово аутентично тумачење, те доноси одлуке о комуналним таксама и другим јавним приходима, када је овлашћена законом; те члан 74. тачка 2. подтачка 2. којим је прописано да су комуналне таксе један од извора прихода јединице локалне самоуправе.

Суд је, такође, имао у виду и Закон о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске” бр. 4/12, 123/20 и 119/21) којим се утврђују и уређују основни елементи система комуналних такса, предмет таксене обавезе, обвезник плаћања комуналне таксе, као и ослобађања од плаћања комуналне таксе. Овим законом је, између осталог, прописано: да комуналне таксе у складу са овим законом посебним актом утврђује град, односно општина, те да су комуналне таксе приход буџета јединица локалне самоуправе (члан 2), да је обвезник комуналне таксе корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано плаћање таксе (члан 4. став 1), да акт о утврђивању комуналне таксе доноси скупштина јединице локалне самоуправе, а њиме се утврђују врста, висина, рокови, начин плаћања и ослобађања од плаћања комуналне таксе (члан 7. став 1), да су од плаћања комуналних такса ослобођени: институције Босне и Херцеговине, органи, организације и јавне установе Републике Српске и јединица локалне самоуправе, акредитоване међународне организације, дипломатска и конзуларна представништва, удружења од јавног интереса за Републику Српску којима је то својство признато у складу актом којим се уређује додјела и престанак статуса удружења од јавног интереса, лица којима је рјешењем надлежног органа признато својство члана породице погинулих,

умрлих, несталих и заробљених бораца, РВИ и цивилне жртве рата, особе са инвалидитетом које имају 80% инвалидитета и особе са тјелесним оштећењем од 70 до 10% родитељ или старатељ који има статус лица које се стара о лицу са инвалидитетом, односно лице којем је рјешењем тај статус утврђен, предузетници који у смислу закона којим се уређује порез на доходак имају статус малог предузетника и обвезници комуналних такса за 12 мјесеци од регистрације (члан 8. став 1).

Полазећи од цитираних уставних и законских норми, Суд је оцијенио да је Скупштина Града Бања Лука била овлашћена да донесе оспорену одлуку, којом су утврђени обвезници плаћања комуналне таксе, врста, висина, рокови, начин плаћања и ослобађања од плаћања комуналне таксе на подручју града Бања Лука.

Међутим, по оцјени Суда, у конкретном случају дошло је до повреде начела законитости из члана 108. став 2. Устава. Приликом ове оцјене Суд је, превасходно, имао у виду одредбе члана 3. и члана 14а. Закона о измјенама и допунама Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 123/20), којима је измијењен члан 8. став 1. основног текста овог закона који прописује који субјекти су ослобођени од плаћања комуналне таксе, те је утврђена обавеза јединица локалне самоуправе да у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона ускладе своје одлуке о комуналним таксама са одредбама овог закона.

С обзиром на то да Скупштина Града Бања Лука није поступила по овој законској одредби, односно није усагласила оспорени члан 4. Одлуке о комуналним таксама са чланом 3. Закона о измјенама и допунама Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 123/20), тиме је, по оцјени овог суда, нарушено начело законитости из члана 108. став 2. Устава Републике Српске.

*Одлука број: У-36/21 од 12. октобар 2022. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 104/22*

## ПРОПИСИВАЊЕ НОВЧАНЕ КАЗНЕ У ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ

Одређујући висину новчане казне у оквиру дисциплинског поступка на начин као што је то прописано оспореним чланом колективног уговора, учесници у његовом закључивању су изашли из законских оквира, јер су

за непостојање одговарајућих резултата рада одредили другачију висину новчане казне од висине казне предвиђене законом, што је у супротности са уставним начелом законитости.

### Из образложења

Синдикат управе Републике Српске поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности и законитости Колективног уговора за запослене у Градској управи Града Требиња („Службени гласник Града Требиња“ број 3/21), који су закључили Савез синдиката Републике Српске, Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске – Синдикална организација „Градска управа“ Требиње и градоначелник Града Требиња, сматрајући да наведени акт није у сагласности са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске и чланом 242. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18). Предлагач истиче да код послодавца - Град Требиње дјелују двије синдикалне организације и то: Синдикална организација „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката управе Републике Српске, и Синдикална организација „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске. У приједлогу се даље наводи да је, у смислу члана 242. Закона о раду, а имајући у виду постојање двије репрезентативне синдикалне организације код послодавца, било потребно да се преговори воде са одбором за преговоре, који, сагласно ставу 1. члана 242. наведеног закона, образују синдикати, односно удружења послодаваца, као и да колективни уговор са послодавцем закључе лица која овласти тај одбор. Како приликом закључивања оспореног колективног уговора предметни одбор није формиран, преговарање и закључење колективног уговора није спроведено сагласно наведеној законској одредби, због чега је оспорени акт у цјелини незаконит и неуставан. Додатно, предлагач сматра да одредба члана 12. оспореног колективног уговора није у складу са чл. 9. и 136. Закона о раду, с обзиром на то да прописује мања права, односно утврђује неповољније услове рада од права утврђених законом, јер се истим суспендују одредбе које се односе на дисциплински поступак и изрицање дисциплинске санкције, те представља вид умањења плате без законског основа.

У одговору на наводе из приједлога који је Суду доставио градоначелник Града Требиња се истиче да су наводи предлагача нетачни, јер предлагач, као друга синдикална организација, није имао право да учествује у преговорима и закључивању оспореног колективног уговора, јер му, у смислу члана 225, а у вези са чланом 222. став 1. Закона о раду, никада

није утврђена репрезентативност. У погледу навода из приједлога којима се оспорава члан 12. оспореног општег акта се истиче да је ова одредба укључена у Колективни уговор на захтјев синдикалне организације која је уговор закључила, те да је прописивање према којем се основна плата запосленог може, уз претходну његову сагласност, умањити максимално до 30%, а због непостизања одговарајућих резултата рада у току мјесеца, предвиђено како би се избјегло регистровање вођења дисциплинског поступка у персоналном досијеу запослених. С обзиром на изложен) предлаже се одбијање приједлога.

У одговору који је доставила Синдикална организација „Градска управа“ Требиње се истиче: да је оспорени колективни уговор ова организација закључила са послодавцем након вођења преговора, да је формирана радна група (одбор) у којој су били и чланови друге синдикалне организације, да је ова радна група, у складу са чланом 242. став 1. Закона о раду, усагласила све одредбе Колективног уговора, због чега је исти у складу са вишим правним актима. У погледу навода из приједлога којима се оспорава члан 12. Колективног уговора се наводи да истим нису умањена права радника, јер ова одредба производи дејство само по сагласности радника, односно раднику је омогућено да одабере да призна да је учинио повреду радне дужности или да није постигао резултате рада, или да о наведеном одлучи дисциплинска комисија. С обзиром на изложено предлаже се одбијање приједлога.

Оспорени Колективни уговор за запослене у Градској управи Требиње („Службени гласник Града Требиња“ број: 3/21) закључили су Савез синдиката Републике Српске, Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске – Синдикална организација „Градска управа“ Требиње и градоначелник Града Требиња, позивајући се на члан 240. став 4. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16 и 66/18), члан 7. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), у вези с одредбама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 20/17, 86/18 и 21/20).

Суд је констатовао да је чланом 1. став 1. овог колективног уговора прописано да се истим уређују права, обавезе и одговорности градских службеника, намјештеника и запослених који немају статус службеника (у даљем тексту: запослени), која проистичу из рада и по основу рада, као и друга питања која нису на потпун и цјеловит начин уређена Законом о локалној самоуправи, Законом о службеницима и намјештеницима у орга-

нима јединице локалне самоуправе, Законом о статусу функционера јединица локалне самоуправе, Законом о раду, плата запослених, коефицијенти за обрачун плате запослених, друга примања запослених, право на помоћ, права у случају престанка радног односа, услове за рад синдиката, те право на штрајк, као и друга питања од значаја за уређивање односа између запослених с једне стране, и јединице локалне самоуправе као послодавца (у даљем тексту: послодавац) с друге стране.

Оспореним чланом 12. Колективног уговора је утврђено да се основна плата запосленог може умањити због непостизања одговарајућих резултата рада у току мјесеца максимално до 30%, што ће се утврдити рјешењем уз претходну сагласност запосленог, а које се не уписује у јединствен регистар запослених који води службеник из области управљања људским ресурсима (став 1), те да дестимулативни дио плате (умањење основне плате) за сваког запосленог у Градској управи Града Требиња, на приједлог начелника одјељења или руководиоца Службе која има статус организационе јединице рјешењем утврђује градоначелник, као и да дестимулативни дио плате (умањење основне плате) за начелнике одјељења и руководиоца служби које имају карактер основне организационе јединице рјешењем утврђује градоначелник (став 2).

Одредбама Устава, које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјену уставности и законитости оспореног колективног уговора је утврђено: да свако по основу рада има право на зараду, у складу са законом и колективним уговором (члан 39. став 5), да је зајемчена слобода синдикалног организовања и дјеловања (члан 41), да Република, између осталог, уређује и обезбјеђује радне односе (тачка 12. Амандмана XXXII на Устав којим је замијењен члан 68. Устава), да закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, док прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Суд је узео у обзир да се Законом о раду (“Службени гласник Републике Српске” бр. 1/16, 66/18 и 119/21) уређују радни односи, права, обавезе и одговорности из радног односа и други односи по основу рада у Републици Српској, ако посебним законима није другачије одређено, и прописује да је радни однос, однос између послодавца и радника и да се заснива закључивањем уговора о раду, одлуком о пријему, одлуком о избору и именовану, и другим правним основом уређеним посебним законом, да права из радног односа настају даном када радник ступи на рад по једном од правних основа из става 2. овог члана и да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором, а правилником о раду и уговором о раду само када је то овим законом одређено (члан 1).

Овим законом је прописано: да се колективним уговором закљученим између синдиката и послодавца у складу са законом уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, начин и поступак њиховог остваривања и међусобни односи учесника колективног уговора (члан 3), да је колективни уговор, у смислу овог закона, општи колективни уговор, посебни колективни уговор и колективни уговор код послодавца, којим се ближе уређују права по основу рада, обим права и начин и поступак њиховог остваривања, међусобни односи учесника у закључивању колективних уговора и друга питања од значаја за уређивање односа између радника и послодавца који је обавезујући за послодавца и раднике који су код њега запослени, а у чијем је закључивању послодавац непосредно учествовао, или је овластио другог послодавца да то учини у његово име, или је накнадно приступио колективном уговору (члан 7. став 1), да колективни уговор и правилник о раду (у даљем тексту: општи акти) и уговор о раду не могу да садрже одредбе којима се раднику дају мања права или утврђују неповољнији услови рада од права и услова који су утврђени законом и да се колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду могу да утврде друга или пропишу повољнија права и повољнији услови рада од оних утврђених овим законом, осим ако то законом није изричито забрањено (члан 9), да радник остварује право на бруто плату, у складу са законом и колективним уговором, да се плата из члана 120. став 1. овог закона састоји од основне плате и увећања плате прописаних овим законом, колективним уговором и уговором о раду, пореза на доходак и доприноса, а да је плата из става 1. овог члана умањена за порез на доходак и доприносе, нето плата радника (члан 121 ст. 1. и 3), да се основна плата одређује на основу услова потребних за рад на пословима за које је радник закључио уговор о раду утврђених колективним уговором, општим актом и времена проведеног на раду, да су елементи за одређивање плате из става 1. овог члана коефицијенти сложености посла и цијена рада, уколико законом и колективним уговором није другачије уређено (члан 123. ст. 1. и 2), да послодавац не може, без пристанка радника или без правоснажне одлуке надлежног суда, своје или туђе потраживање према раднику наплатити обустављањем од плате или накнаде плате, да се принудно извршење на плати или накнади плате радника спроводи у складу са одредбама Закона о извршном поступку (136. ст. 1. и 2), да је радник дужан да се на раду придржава обавеза прописаних законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду и да своје радне обавезе извршава на начин којим неће онемогућавати или ометати друге раднике у извршавању њихових радних обавеза, да је за повреду радних обавеза радник одгово-



ран послодавцу, а ако је повредом радних обавеза причињена материјална штета послодавцу или трећим лицима, или је учињено кривично дјело или прекршај, радник је одговоран материјално, односно кривично и прекршајно (члан 137), да се тежом повредом радних обавеза сматра такво понашање радника на раду или у вези са радом којим се наноси озбиљна штета интересима послодавца, као и понашање радника из кога се основано може закључити да даљи рад радника код послодавца не би био могућ, да ако радник учини пропуст у раду или у вези са радом који се не сматра тежом повредом радних обавеза у смислу става 1. овог члана, послодавац ће га писмено упозорити на такво понашање или изрећи мјеру из члана 140. став 1. т. 1) или 2) овог закона, па уколико радник, и поред тог упозорења, понови исти или други пропуст, у року од једне године, такво поновљено понашање сматраће се тежом повредом радних обавеза због које послодавац може отказати уговор о раду (члан 138), да се за повреду радних обавеза и радне дисциплине раднику може изрећи једна од следећих мјера: 1) писмено упозорење, 2) новчана казна, 3) престанак радног односа (члан 140. став 1), да послодавац може раднику за повреду радне обавезе или непоштовање радне дисциплине у смислу члана 179. ст. 2. и 3. овог закона да, ако сматра да постоје олакшавајуће околности или да повреда радне обавезе, односно непоштовање радне дисциплине, није такве природе да раднику треба да престане радни однос, умјесто отказа уговора о раду, изрећи, између осталог новчану казну у висини до 20% основне плате радника за мјесец у коме је новчана казна изречена, у трајању до три мјесеца, која се извршава обуставом од плате, на основу одлуке послодавца о изреченој мјери (члан 141. тачка а), да послодавац може да откаже уговор о раду раднику који својом кривицом учини тежу повреду радне обавезе, између осталог, и ако радник одбије да извршава своје радне обавезе одређене уговором о раду, као и да послодавац може да откаже уговор о раду раднику који не поштује радну дисциплину, између осталог, ако радник неоправдано одбије да обавља послове и извршава налоге послодавца у складу са законом (члан 179. став 2. тачка а) и став 3. тачка а), да о правима и обавезама радника из радног односа, у складу са законом, општим актом и уговором о раду, одлучује пословодни орган послодавца (директор) или друго лице одређено статутом или актом о оснивању (члан 198. став 1), да репрезентативност синдиката код послодавца утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката, у складу са овим законом (члан 222. став 1), да захтјев за утврђивање репрезентативности у смислу члана 222. став 1. овог закона синдикат подноси послодавцу (члан 225. став 1), да се синдикат сматра репрезентативним ако

је основан и дјелује на начелима синдикалног организовања и дјеловања, ако је независан од органа власти и послодаваца, ако се финансира претежно из чланарине и других сопствених извора, ако има потребан број чланова на основу приступница у складу са чл. 219. и 220. овог закона, ако је уписан у регистар у складу са законом и другим прописима (члан 217. став 1), да се репрезентативним синдикатом код послодавца сматра сваки синдикат који испуњава услове из члана 217. став 1. овог закона и у који је учлањено не мање од 20% запослених од укупног броја запослених код послодавца (члан 218), да репрезентативност синдиката код послодаваца утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката, у складу са овим законом, да синдикат може да поднесе захтјев за утврђивање репрезентативности Одбору за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца (у даљем тексту: Одбор): ако му није утврђена репрезентативност у смислу става 1. овог члана у року од 15 дана од дана подношења захтјева; ако сматра да репрезентативност синдиката није утврђена у складу са овим законом, а репрезентативност из става 2. овог члана на приједлог Одбора утврђује министар (члан 222), да о захтјеву из члана 222. овог закона послодавац одлучује рјешењем на основу поднесених доказа о испуњавању услова репрезентативности, у року од 15 дана од дана подношења захтјева (члан 227. став 2), да се колективним уговором, у складу са законом и другим прописом, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, поступак измјена и допуна колективног уговора, међусобни односи учесника колективних уговора и друга питања од значаја за уређивање односа између радника и послодавца, те да се колективни уговор закључује у писаном облику (члан 238. став 1), да се колективни уговор закључује као општи, посебни и колективни уговор код послодавца (члан 239), да колективни уговор код послодавца закључују послодавац и репрезентативни синдикати код послодавца (члан 240. став 4), да ако у закључивању колективног уговора учествује више репрезентативних синдиката или репрезентативних удружења послодавца, односно синдикати или удружења послодавца који су закључили споразум о удруживању из члана 241. овог закона, образује се одбор за преговоре, чије чланове одређују синдикати, односно удружења послодавца, сразмјерно броју чланова, а колективни уговор у чијем закључивању учествује одбор закључују лица која овласти тај одбор (члан 242), да је у поступку преговарања ради закључивања колективног уговора код послодавца репрезентативни синдикат дужан да сарађује са синдикатом у који је учлањено најмање 10% запослених код послодавца, ради изражавања ин-

тереса запослених који су учлањени у тај синдикат (члан 243), да се колективни уговори закључују на период од три године (члан 252. став 1).

Суд је, исто тако, имао у виду да је Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16) прописано: да се овим законом уређују права и дужности из радног односа службеника и намјештеника запослених у органима јединице локалне самоуправе, а права и дужности из радног односа функционера у органима јединице локалне самоуправе уређују се посебним законом, осим ако поједина права и дужности нису уређени овим законом (члан 1), да послове из надлежности органа јединице локалне самоуправе обављају градски, односно општински службеници (у даљем тексту: службеници) и намјештеници, да права из радног односа уређена овим законом службеник и намјештеник остварује код послодавца (члан 4), да је послодавац службеника и намјештеника у смислу става 1. овог члана јединица локалне самоуправе, да права и дужности у име послодавца врши градоначелник, односно начелник општине (члан 6), да се на права и дужности службеника које нису уређене овим или посебним законом или другим прописом примјењују Закон о раду, општи колективни уговор и Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске (у даљем тексту: Посебни колективни уговор), да се на права и дужности намјештеника примјењују одредбе овог закона које се односе на начела дјеловања, права и дужности, радно вријеме, одморе и одсуства, неспојивост, пробни рад, оцјену рада, распоређивање, трајање радног односа, проглашавање вишком, одговорност, мировање права из радног односа, дисциплинску и материјалну одговорност, заштиту права, управљање људским ресурсима, премјештање, преузимање и разлоге за престанак радног односа, осим разлога из члана 141. тачка 16) овог закона, а на права и дужности које нису уређене овим законом примјењују се Закон о раду, општи колективни уговор и Посебни колективни уговор (члан 7. ст. 1. и 2), да се радна мјеста службеника дијеле на руководећа радна мјеста и извршилачка радна мјеста, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности (члан 48. став 1), да руководећа радна мјеста, у смислу овог закона, јесу радна мјеста секретара скупштине и начелника одјељења или службе градске, односно општинске управе (у даљем тексту: начелник одјељења или службе) (члан 49. став 2), да су извршилачка радна мјеста сва радна мјеста која нису руководећа (члан 58), да се извршилачка радна мјеста разврставају у категорије и звања, у зависности од сложености послова и одговорности за извршавање послова, потребних знања и способности и услова за рад, те да су извршилачка радна мјеста:

шеф одсјека, стручни савјетник, самостални стручни сарадник, инспектор, интерни ревизор, комунални полицајац, виши стручни сарадник и стручни сарадник (члан 59), да за повреде радних дужности утврђених овим законом и другим прописима службеник може одговарати дисциплински и материјално (члан 118. став 1), да су теже повреде радних дужности, између осталог неизвршавање, несавјесно, односно неблаговремено извршавање радних дужности или налога непосредног руководиоца (члан 121. тачка 1), да се за теже повреде радних дужности утврђене овим законом, а након спроведеног дисциплинског поступка, службенику може изрећи дисциплинска мјера: новчана казна од 20% до 30% нето плате за пуно радно вријеме, исплаћене за мјесец у којем је новчана казна изречена, у трајању од три мјесеца, са забраном напредовања у служби у трајању од годину дана до четири године, зависно од изречене новчане казне, да се новчана казна из става 1. тачка 1) овог члана извршава административним путем (члан 123. став 1. тачка 1. и став 2), да дисциплинске мјере рјешењем изриче градоначелник, односно начелник општине, на приједлог дисциплинске комисије (члан 129. став 1), да се рјешење о изрицању дисциплинске мјере доставља службенику и надлежној синдикалној организацији ако је у дисциплинском поступку заступала службеника, да против рјешења из става 1. овог члана службеник може поднијети жалбу Одбору за жалбе у року од 15 дана од дана пријема рјешења, да је Одбор за жалбе дужан да одлучи о жалби у року од 30 дана од дана достављања жалбе, да службеник може покренути поступак за заштиту права пред надлежним судом у року од 30 дана од дана пријема одлуке Одбора за жалбе (члан 130), да о изреченим дисциплинским мјерама службеник који обавља послове из области управљања људским ресурсима води евиденцију која садржи: податке о службенику коме је изречена мјера, врсти повреде радне дужности, изреченој дисциплинској мјери, коначном акту којим је мјера изречена, као и датуме уписа и брисања дисциплинске мјере (члан 131. став 2), да о правима и дужностима намјештеника рјешењем одлучује градоначелник, односно начелник општине, да намјештеник има право на плату, накнаде и друга примања у складу са законом, општим колективним уговором и Посебним колективним уговором (члан 159).

Имајући у виду наведене законске одредбе, наводе изнесене у одговору, као и достављену документацију, Суд је оцијенио да нису основане тврдње предлагача према којима је оспорени колективни уговор склопљен супротно члану 242. Закона о раду.

Наиме, Суд је утврдио да у Градској управи Града Требиња дјелују двије синдикалне организације, и то: Синдикална организација „Градска упра-

ва“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката управе Републике Српске, и Синдикална организација „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске, те да су обје уписане у регистар синдикалних организација које води надлежно министарство, а да је Колективни уговор са послодавцем закључила репрезентативна Синдикална организација „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске.

Суд је утврдио да наводи предлагача, као ни одговори страна које су закључиле оспорени општи акт, те приложена документација, не доводе у питање репрезентативни статус синдикалне организације која је склопила предметни колективни уговор.

Поред изложеног, Суд је утврдио да из приложене документације про-излази да је репрезентативност Синдикалне организације „Градска управа“ Требиње, која дјелује у саставу Синдиката управе Републике Српске, утврђена рјешењем градоначелника Града Требиња број: 11-053-177/22 од 5. маја 2022. године, дакле последице закључења оспореног колективног уговора.

Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да ова синдикална организација није могла учествовати у закључивању оспореног колективног уговора, јер њена репрезентативност није била утврђена у моменту закључења овог уговора, те су, према оцјени Суда, наводи предлагача у овом смислу неосновани.

Надаље, разматрајући наводе предлагача којима указује на незаконитост прописивања из члана 12. Колективног уговора, Суд је узео у обзир да се оспореним уговором уређују, између осталог, права, обавезе и одговорности градских службеника, намјештеника и запослених који немају статус службеника, која проистичу из рада и по основу рада (члан 1. став 1. Колективног уговора).

Имајући у виду различитост адресата оспореног колективног уговора, Суд је законитост његовог члана 12. цијенио у односу на одредбе Закона о раду, које се примјењују на оне запослене чија права и обавезе из радног односа и други односи по основу рада нису регулисани посебним законима (члан 1. Закона о раду), и Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, који се примјењују на запослене са овим статусом, а који закони су послужили као правни основ за закључивање оспореног општег акта. У овом смислу, Суд је утврдио да је прописивање из одредбе члана 12. овог колективног уговора у супротности са одредбама члана 141. тачка а) Закона о раду, те члана 123. став 1.

тачка 1. и члана 129. став 1. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе.

С обзиром на то да је радник дужан да се у раду придржава радних обавеза прописаних законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду, као и да за повреду радних обавеза одговара послодавцу (члан 137. Закона о раду), законодавац је предвидио ситуације у којима послодавац може изрећи раднику новчану казну обуставом од плате, а исте подразумијевају учињене повреде радних обавеза (члан 138. став 2, чл. 140. и 141. Закона о раду). За учињену тежу повреду радне обавезе, која, између осталог, подразумијева одбијање радника да изврши своје радне обавезе одређене уговором о раду, те неоправдано одбијање обављања послова и извршавања налога послодавца у складу са законом (члан 179. став 2. тачка 1) и став 3. тачка 1), послодавац може, умјесто отказа уговора о раду, раднику изрећи, између осталог, новчану казну у висини до 20% основне плате радника за мјесец у коме је новчана казна изречена, у трајању до три мјесеца, која се извршава обуставом од плате, на основу одлуке послодавца о изреченој мјери (члан 141. тачка а) овог закона).

Сходно наведеном, одређујући висину новчане казне на начин као оспореним чланом предметног колективног уговора, учесници у његовом закључивању су, према оцјени Суда, изашли из законских оквира, јер су за непостојање одговарајућих резултата рада одредили другачију висину новчане казне од висине казне предвиђене Законом. Иако се поједина питања од заједничког интереса послодавца и запослених могу уредити и колективним уговором код послодавца, Суд је оцијенио да то не подразумијева и овлашћење потписника ових уговора да раднику, на чија се права и обавезе из радног односа примјењује Закон о раду, а који је учинио повреду радних обавеза и радне дисциплине, одреди другачију висину новчане казне од висине исте казне предвиђене Законом о раду.

Такође, имајући у виду да су сагласно Закону о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе теже повреде радних дужности, између осталог неизвршавање, несавјесно, односно неблаговремено извршавање радних дужности или налога непосредног руководиоца (члан 121. тачка 1), као и да се, између осталог, и за ове повреде, а након спроведеног дисциплинског поступка, службенику може, између осталог, изрећи дисциплинска мјера новчана казна од 20% до 30% нето плате за пуно радно вријеме, исплаћене за мјесец у којем је новчана казна изречена, у трајању од три мјесеца, са забраном напредовања у служби у трајању од годину дана до четири године, зависно од изречене новчане казне (члан 123. став 1. тачка 1), те да дисциплинске мјере рјешењем изриче градонач-

челник, односно начелник општине, на приједлог дисциплинске комисије (члан 129. став 1), Суд је утврдио да су уређујући као у члану 12. Колективног уговора стране уговорнице поступиле супротно наведеном закону. Наиме, уговарајући да дестимулативни дио плате, између осталог и службеника запосленог у органима јединице локалне самоуправе (члан 1. став 1. Колективног уговора), утврђује градоначелник, али не на основу претходно спроведеног дисциплинског поступка и приједлога мјере од стране дисциплинске комисије (члан 123. став 1. тачка 1. и члан 129. став 1. тог закона), већ на приједлог начелника одјељења или руководиоца службе која има статус организационе јединице, те уз изостанак прописивања било каквог приједлога градоначелнику, када је ријеч о дестимулативном дијелу плате начелника одјељења или руководиоца ових служби, стране потписнице уговора су, према мишљењу Суда, уредиле односе супротно и наведеним одредбама Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе.

У овом смислу, Суд је оцијенио да несагласност са Законом о раду и Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе одредбу члана 12. Колективног уговора чини и неуставном, у смислу члана 108. став 2. Устава.

Суд није разматрао наводе предлагача којима се указује на несагласност члана 12. Колективног уговора са чл. 9. и 136. Закона о раду. Наиме, предмет регулисања члана 12. Колективног уговора се не може довести у везу са чланом 9. Закона о раду, јер се ова законска одредба односи на обим права радника, а не на поступак дисциплинског кажњавања. Чланом 136. Закона о раду уређује се могућност да послодавац наплати своје или потраживање трећих лица обустављањем од плате или накнаде плате радника, а из самог садржаја оспорене одредбе је очигледно да питање умањења плата радника због непостизања одговарајућих резултата рада није могуће ставити у контекст наведене законске одредбе.

Одлука број: У-79/21 од 12. октобра 2022. године  
“Службени гласник Републике Српске”, број 104/22

## КОМУНАЛНА ТАКСА ЗА ИСТИЦАЊЕ ПОСЛОВНОГ ИМЕНА

Пошто сагласно важећим одредбама закона скупштина локалне самоуправе није овлашћена да својом одлуком утврђује комуналну таксу за истицање пословног имена правног лица или предузетника, односно да за оспорено прописивање више нема основа у закону, оспорени подзаконски акт није у сагласности са уставним начелом законитости.

### Из образложења

Комора доктора стоматологије Републике Српске дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20). Давалац иницијативе сматра да оспорена одлука у дијелу Тарифе комуналних такса, Тарифни број 10. којим је утврђена висина комуналне таксе за истицање назива стоматолошке и љекарске ординације у годишњем износу од 2.000 КМ, није у сагласности с одредбама чл. 37, 50. и 63. Устава Републике Српске и члана 3. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21). Оспоравајући висину комуналне таксе која је утврђена у оспореној таксеној тарифи давалац иницијативе износи мишљење да се иста не заснива на реалној економској ситуацији, као и да је непропорционална у односу на друге економски развијеније јединице локалне самоуправе, те као примјер наводи Град Бању Луку у којем је, како наводи, Одлуком о комуналним таксама утврђена висина комуналне таксе за истицање назива стоматолошке ординације у годишњем износу од 900 КМ. Имајући у виду да је оспореним прописивањем отежано пословање стоматолошких ординација на подручју града Требиње и да су у неравноправном положају у односу на стоматолошке ординације у другим локалним заједницама давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да оспорена одлука у овом дијелу није у сагласности с наведеним одредбама Устава и Закона о локалној самоуправи.

Скупштина Града Требиње у одговору на иницијативу истиче, поред осталог, да је такса за истакнуту фирму, односно пословно име самостални приход јединице локалне самоуправе, а коју у складу са тачком 7. став 2. Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20), подзаконским актом утврђује скупштина јединице ло-



калне самоуправе у различитој висини, узимајући у обзир критеријуме попут врсте дјелатности, површине и локације, односно зоне у којој се налазе објекти у којима се врше услуге. Закон је, како се даље наводи у одговору, овластио јединицу локалне самоуправе, у конкретном случају Град Требиње, да, узимајући претходне параметре у обзир, утврди висину комуналне таксе за сваку врсту законом предвиђених основа, па и таксу на истакнуто пословно име, што је предвиђено чланом 3. тачка г) Закона о комуналним таксама. Имајући у виду да је оспорена одлука донесена сагласно наведеним одредбама Закона о комуналним таксама, у одговору се истиче да су неосноване тврдње даваоца иницијативе да је прекршена одредба члана 3. Закона о локалној самоуправи. Уз то, у одговору је, као неоснована, оспорена и тврдња даваоца иницијативе да доносилац акта није узео у обзир економску снагу обвезника, те да је непропорционалан износ у односу на веће градове у Републици и с тим у вези наводи да је провјером, кроз службене евиденције, од стране Пореске управе Републике Српске, утврђено да, у периоду од јануара 2018. године до децембра 2021. године, није затворена ниједна стоматолошка ординација. На основу изложеног, у одговору се закључује да је одређивање висине комуналне таксе, сходно Закону о комуналним таксама, у домену цјелисходне процјене доносиоца Одлуке, што је, по њиховом мишљењу, у конкретном случају и урађено па су комуналне таксе, односно њихов износ утврђен узимајући напријед наведене критеријуме. Поред наведеног, у одговору је указано на Рјешење овог суда број: У-25/19 од 15. јула 2020. године, те оспорена активна легитимација Комори доктора стоматологије Републике Српске за оспоравање наведене одлуке из разлога што је овом одлуком одређена висина комуналне таксе на истакнуто пословно име стоматолошке ординације, дакле стоматолога као појединца, а не организације - Коморе.

Оспорену Одлуку о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20) донијела је Скупштина Града Требиње, на основу члана 2. став 1. и члана 7. Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 4/12), члана 39. став 2. тачка 2. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16 и 36/19), члана 36. став 22. тачка 2. Статута Града Требиње („Службени гласник Града Требиње“ бр. 2/13, 5/14, 6/15, 3/16 и 6/17) и Одлуке о давању сагласности, број: 04-1-012-2-1822/20 („Службени гласник Града Требиње“ број 69/20).

Оспореном одредбом Тарифног броја 10. тачка 1. Тарифе комуналних такса, која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20), прописано је да стоматолошке и љекарске ординације плаћају комуналну таксу у годишњем износу од 2.000 КМ.

У поступку разматрања основаности навода даваоца иницијативе Суд је имао у виду да је одредбама Устава Републике Српске на које указује давалац иницијативе, али и одредбама Устава које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјену уставности оспорене одредбе Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама утврђено: да свако има право на заштиту здравља, те да је зајамчено право на здравствену заштиту, у складу са законом (члан 37. ст. 1. и 2), да се економско и социјално уређење заснива на равноправности свих облика својине и слободном привређивању, самосталности предузећа и других облика привређивања у стицању и расподјели добити и слободном кретању робе, рада и капитала у Републици, као јединственом привредном простору (члан 50), да Република и општина буџетом утврђују јавне приходе и јавне расходе, те да су средства буџета порези, таксе и други законом утврђени приходи (члан 62), да је обавеза плаћања пореза и других дажбина општа и утврђује се према економској снази обвезника (члан 63), да општина, преко својих органа, у складу са законом уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, те да се систем локалне управе уређује законом (члан 102. став 1. тачка 2. и став 2), да граду и општини припадају приходи утврђени законом и средства за обављање повјерених послова (члан 103) и да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108. став 2).

Поред тога, Суд је имао у виду да је одредбама члана 3. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник Републике Српске" бр. 97/16, 36/19 и 61/21), у односу на које је оспорена законитост оспорене одредбе Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама, прописано: да је локална самоуправа право грађана да непосредно и преко својих слободно и демократски изабраних представника учествују у остваривању заједничких интереса становника јединице локалне самоуправе, као и право и способност органа јединице локалне самоуправе да регулишу и управљају, у границама закона, јавним пословима који се налазе у њиховој надлежности, а у интересу локалног становништва (став 1), да се локална самоуправа остварује у градовима, односно општинама, а извршавају је органи јединица локалне самоуправе и грађани у складу са Уставом Републике Српске (у даљем тексту: Устав), законом и статутом јединице локалне самоуправе (став 2) и да Народна скупштина Републике Српске (у даљем тексту: Народна скупштина) утврђује стратешке правце развоја локалне самоуправе (став 3). Такође, Суд је имао у виду и одредбу члана 39. став 2. тачка 10. овог закона којом је прописано да скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуке о комуналним таксама и другим јавним приходима, када је овлашћена законом.

Надаље, Суд је имао у виду да је одредбама Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20), на основу кога је донесена оспорена одлука и који је био на снази у вријеме подношења иницијативе, било прописано: да комуналне таксе у складу са овим законом посебним актом утврђује град, односно општина (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе), да су комуналне таксе приход буџета јединице локалне самоуправе (члан 2), да се комуналне таксе могу утврдити за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама (члан 3. став 1. тачка г), да је правно лице и предузетник који обавља дјелатност на основу одобрења надлежног органа дужан да на улазу у сваки пословни простор гдје обавља дјелатност истакне пословно име, те да се пословним именом, у смислу овог закона, сматра сваки истакнути назив или име које упућује на то да правно или физичко лице обавља дјелатност (члан 6. ст. 1. и 2), да акт о утврђивању комуналне таксе доноси скупштина јединице локалне самоуправе, а њиме се утврђују: врста, висина, рокови, начин плаћања и ослобађања од плаћања комуналне таксе, те да скупштина јединице локалне самоуправе може да утврди комуналне таксе у различитој висини, зависно од врсте дјелатности, површине, локације, односно зона у којима се налазе објекти, односно предмети или врше услуге за које се плаћа такса из члана 3. овог закона (члан 7) и да се комунална такса из члана 3. тачка г) овог закона утврђује у годишњем износу, а комуналне таксе из члана 3. т. а), б) и в) овог закона сразмјерно времену коришћења права, предмета или услуга (члан 10).

Исто тако, Суд је имао у виду да је последице доношења Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20), а у току трајања поступка пред Уставним судом, извршена измјена Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20), која је објављена у “Службеном гласнику Републике Српске“ број 119/21, те да одредбе овог закона не садрже овлашћење јединице локалне самоуправе да утврди комуналну таксу за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама. Наиме, Законом о измјенама Закона о комуналним таксама („Службени гласник Републике Српске“ број 119/21) и то чланом 1. је, у Закону о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 4/12 и 123/20), брисана одредба члана 3. став 1. тачка г) којом је било прописано да се комуналне таксе могу утврдити за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама. Овим законом је, такође, и то чланом 3. брисан члан 6. основног закона, којим је била утврђена обавеза истицања

пословног имена за привредна друштва и предузетнике који обављају дјелатност на основу одобрења надлежног органа.

Имајући у виду наведено, дакле, да су ступањем на снагу измјена Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ број 119/21) престале да важе одредбе Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске” бр. 4/12, 123/20) према којима је јединица локалне самоуправе имала могућност да утврди комуналну таксу за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама (члан 3. став 1. тачка г) и члан 6), а да одредбе члана 3. Закона о локалној самоуправи, у односу на које се оспорава законитост оспореног акта не уређују спорно правно питање, Суд је, сагласно члану 57. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12) обуставио поступак за оцјењивање Тарифног броја 10. тачка 1. у дијелу који је означен као “Стоматолошке и љекарске ординације” Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20), због тога што су у току поступка престале процесне претпоставке за вођење истог јер, према члану 115. Устава Републике Српске, Уставни суд није надлежан да оцјењује сагласност подзаконског општег акта са законским нормама које су престале да важе.

Међутим, Суд је, имајући у виду одредбу члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске, којом је прописано да у поступку за оцјењивање уставности и законитости општег акта Суд није ограничен захтјевом предлагача односно подносиоца иницијативе, оцјењивао сагласност оспорене одредбе Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20) са Законом о измјенама Закона о комуналним таксама (“Службени гласник Републике Српске“ број 119/21). Сагласно важећим одредбама Закона о комуналним таксама, Суд је утврдио да Скупштина Града Требиње није овлашћена да својом одлуком утврђује комуналну таксу за истицање пословног имена правног лица или предузетника на пословним просторијама, односно да за оспорено прописивање више нема основа у закону.

С обзиром на то да Тарифни број 10. тачка 1. у дијелу који је означен као “Стоматолошке и љекарске ординације” Тарифе комуналних такса која је саставни дио Одлуке о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње” број 4/20) није у сагласности са законом, а да према одредби члана 108. став 2. Устава прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом, Суд је оцијенио да оспорено прописивање није у сагласности ни са Уставом.

По оцјени Суда, за одлучивање у овом предмету нису од утицаја наводи доносиоца оспореног акта којим оспорава овлашћење даваоцу иницијативе да иницијативом оспорава Одлуку о комуналним таксама („Службени гласник Града Требиње“ број 4/20), с обзиром на то да је чланом 4. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12) прописано да свако може дати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости.

*Одлука број: У-91/21 од 7. децембра 2022. године  
“Службени гласник Републике Српске”, број 125/22*

## НАКНАДА ШТЕТЕ ВЛАСНИЦИМА ЖИВОТИЊА НАКОН СПРОВОЂЕЊА МЈЕРА ИСКОРЈЕЊИВАЊА ЗАРАЗНИХ БОЛЕСТИ

Имајући у виду да законска одредба, која је послужила као правни основ за доношење оспореног акта, не садржи овлашћење за подзаконско нормирање, доносилац акта прекорачио је границе овлашћења и изашао из утврђеног законског оквира.

### Из образложења

Никола Клиска из Пала дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности и законитости члана 3. став 11. и став 12. Правилника о условима за остваривање права за накнаду штете („Службени гласник Републике Српске“ бр. 49/20, 48/21 и 89/22) (у даљем тексту: Правилник). У иницијативи се наводи да је члан 3. став 11. Правилника у супротности са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске, као и са члановима 1, 14. и 206. став 1. Закона о општем управном поступку и чланом 8. Закона о републичкој управи, јер ова оспорена одредба на другачији начин у односу на закон прописује рок за доношење рјешења у управном поступку који се покреће по захтјеву власника животиње, производа животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета, за накнаду штете. У иницијативи се такође наводи да је доносилац оспореног акта, прописивањем као у члану 3. став 12. Правилника овластио себе да утврђује износ средстава која се исплаћују за накнаду штете, због чега је, како се наводи, ова оспорена одредба у супротности са чланом 108. став 2. Устава те чланом 58. став 1. и 2. Закона о ветеринарству у Републици Српској, који прописује да се висина накнаде штете утврђује према тржиш-

ној вриједности уништених животиња, предмета и опреме, као и да висину штете утврђује Комисија коју именује министар пољопривреде. Поред наведеног, давалац иницијативе истиче да је члан 3. став 12. Правилника у супротности са чланом 58. став 8. Закона о ветеринарству у Републици Српској, јер према наведеној законској одредби министар правилником може прописати услове и документацију за остваривање права на накнаду штете, а не и утврђивати износ средстава који се исплаћује за накнаду штете.

У одговору на иницијативу који је Суду доставио доносилац оспореног акта оспоравају се наводи даваоца иницијативе, те истиче да је у члану 3. став 11. Правилника 15. децембар текуће године одређен као рок до којег се примају захтјеви за накнаду штете, односно да је овај рок одређен и прописан како би сви захтјеви корисника били ријешени у току буџетске године, а најкасније до 31. децембра. У вези са наведеним се појашњава да је 15. децембар почетак рока за доношење рјешења које ће бити донесено и достављено странци у року од 30 дана, а најкасније 60 дана, све у складу са чланом 206. Закона о општем управном поступку. Даље се наводи да Фонд за спречавање заразних болести, из којег се исплаћују средства за наведену намјену, представља буџетску позицију у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, која је утврђена Буџетом Републике Српске, а исплата средстава из наведеног фонда врши се у току буџетске године. Стога је, наводи се, постојање рока за подношење захтјева нужно како би се исплата ускладила са Буџетом и Законом о извршењу буџета, односно како би се исплате накнаде штете које су настале у једној години могле вршити у току буџетске године. Везано за оспоравање члана 3. став 12. Правилника, у одговору се наводи да се висина накнаде штете утврђује на основу тржишне вриједности угинуле или убијене животиње коју утврђује Комисија и о томе сачињава записник и фото-документацију (прије и након спроведене мјере коју је наложио ветеринарски инспектор), на основу којих власник подноси захтјев, а након обраде захтјева и провјере достављене документације министар доноси рјешење о исплати средстава, којим се сваком појединачном власнику одобравају средства у износу процијењене тј. настале штете. Такође се наводи да се висина надокнаде у текућој години утврђује након свих достављених захтјева према процентуалном учешћу износа штете одобрених захтјева у укупно расположивим средствима утврђеним Одлуком о давању сагласности на распоред средстава Фонда за спречавање заразних болести и исплаћује једном годишње, те да се на овај начин обезбјеђује да сви корисници остваре једнак проценат надокнаде, будући да се износ накнаде штете дијели сразмјерно броју достављених захтјева, спроведених мјера и расположи-

вих средстава у односу на процијењену штету. Из наведених разлога накнада штете се одобрава рјешењима и исплаћује након достављања свих захтјева у календарској години (до 15. децембра), како би се обезбиједила равноправна и правична накнада за све кориснике.

Правилник о условима за остваривање права на накнаду штете („Службени гласник Републике Српске“ бр. 49/20, 48/21 и 89/22) донио је министар пољопривреде, шумарства и водопривреде на основу члана 58. став 8. Закона о ветеринарству у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 75/17) и члана 76. став 2. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ број 115/18, 11/21, 15/22 и 56/22). Овим правилником прописују се услови и неопходна документација за остваривање права на накнаду штете власницима животиња, производа животињског поријекла, хране животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета након спровођења мјера искорјењивања заразних болести чије сузбијање је од интереса за Републику Српску, нарочито зооноза, односно болести које се са животиња преносе на људе (члан 1).

Оспореним чланом 3. став 11. Правилника је прописано да након обраде захтјева и провјере достављене документације министар након 15. децембра текуће године доноси рјешење о испуњености услова за исплату средстава за накнаду штете.

Оспореним чланом 3. став 12. Правилника је прописано да се износ средстава који се исплаћује за накнаду из става 1. овог члана утврђује након обраде свих достављених захтјева према процентуалном учешћу од износа одобрених захтјева у укупним расположивим средствима и исплаћује се једном годишње.

У поступку разматрања дате иницијативе Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено да Република обезбјеђује заштиту потрошача (члан 53), да Република, између осталог, уређује и обезбјеђује основне циљеве и правце привредног и технолошког развоја, развоја пољопривреде и села, као и политику и мјере за усмјеравање развоја (тачка 8. Амандмана XXXII којим је замијењен члан 68. Устава), да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Поред тога Суд је имао у виду да су Законом о ветеринарству у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 75/17) између осталог уређени услови и начин обављања ветеринарске дјелатности, заштита здравља животиња, откривање, спречавање појаве, сузбијање и искорјењивање заразних болести животиња, спречавање болести које су заједничке за животиње и људе и спровођење мјера ветеринарског јавног

здравља (члан 1); да се ради заштите здравља људи и животиња, као и ради унапређивања послова здравствене заштите животиња доносе плански документи, а између осталих и годишњи програм мјера здравствене заштите животиња (члан 29. став 1. тачка 2); да је годишњи програм мјера здравствене заштите животиња плански документ који се доноси ради спречавања појаве, раног откривања, ширења, праћења, сузбијања или искорјењивања заразних болести и обезбјеђивања система обиљежавања, регистрације, као и сљедивости животиња (члан 31. став 1); да програм мјера доноси Влада на приједлог Министарства најкасније до краја јануара текуће године за коју се доноси, а њиме се утврђују мјере, рокови, начин спровођења тих мјера, субјекти који ће их спроводити, извори и начин финансирања, као и начин контроле спровођења мјера (члан 31. став 2); да се ради заштите здравља животиња и људи од болести које се са животиња могу пренијети на људе спроводе мјере спречавања појаве заразних болести и то обавезне опште превентивне мјере које спроводе власници животиња и посебне превентивне мјере које спроводе ветеринарске организације (члан 39. став 1); да се поред мјера из члана 39. овог закона спроводе и мјере раног откривања и дијагностике заразних болести које се обавезно пријављују (члан 44. став 1); да када се на основу резултата дијагностичких испитивања потврди присуство заразне болести или у случају сумње на појаву заразне болести Министарство налаже мјере које су неопходне за спречавање ширења, сузбијање и искорјењивање болести (члан 48. став 1. тач. 1-22); да власници животиња, производа животињског поријекла, хране животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета могу остварити накнаду штете за: животиње које су убијене у дијагностичке сврхе, животиње које су угинуле непосредно прије пријаве и током трајања заразне болести, ако је власник испунио обавезе из члана 45. став 2. овог закона, животиње које су убијене у циљу сузбијања заразне болести, производе животињског поријекла и храну животињског поријекла одузете и уништене у циљу сузбијања заразне болести, храну за животиње одузету и уништену у циљу сузбијања заразне болести, пратеће предмете који не могу да се деконтаминирају и објекте, опрему и пратеће предмете оштећене или уништене због примјене наложених ветеринарско-здравствених мјера за сузбијање и искорјењивање заразне болести (члан 56); да се висина штете из члана 56. овог закона утврђује на основу тржишне вриједности коју би убијена, заклана или угинула животиња или оштећени или уништени производи животињског поријекла, храна животињског поријекла, храна за животиње, пратећи предмети, објекти и опрема, имали у тренутку убијања, клања, угинућа, оштећења или уништења (члан 58. став 1); да утврђивање



вриједности животиња, односно производа животињског поријекла, хране животињског поријекла, хране за животиње, пратећих предмета, објеката и опреме врши Комисија за процјену штете коју именује министар (члан 58. став 2); да власник животиње, производа животињског поријекла, хране животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета подноси захтјев Министарству за накнаду штете, са прописаном документацијом (члан 58. став 4); да се захтјев за накнаду штете из става 4. овог члана подноси у року од 30 дана од дана уручења записника о утврђивању висине штете (члан 58. став 5); да министар доноси рјешење о испуњености услова за исплату накнаде штете (члан 58. став 6); да против рјешења из става 6. овог члана није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор код надлежног суда у року од 30 дана од дана достављања рјешења (члан 58. став 7); да министар доноси правилник којим се прописују услови и документација за остваривање права на накнаду штете (члан 58. став 8).

Поред наведеног, Суд је имао у виду да је чланом 8. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 115/18, 11/21, 15/22 и 56/22) на који се указује у иницијативи прописано да се дјелатност органа управе заснива на начелима законитости, самосталности, одговорности, стручности, непристрасности, политичке неутралности, ефикасности, дјелотворности, благовремености у одлучивању, поштовању странке и јавности рада. Такође, Суд је узео у обзир да је наведеним законом прописано да органи управе доносе правилнике, наредбе, упутства и друге опште акте, да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 63. став 1. и 2); да органи управе могу доносити прописе из члана 63. овог закона само када су за то изричито овлашћени законом или прописом Владе (члан 64. став 1); да министар представља министарство, доноси прописе из члана 63. став 1. овог закона и рјешења у управним и другим појединачним стварима, одлучује о правима и дужностима запослених у министарству и одлучује о другим питањима из дјелокруга министарства (члан 76. став 2).

Одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18) на које се указује у иницијативи је прописано: да су по овом закону дужни да поступају републички органи управе, кад у управним стварима непосредно примјењују прописе, рјешавају о правима, обавезама или правним интересима појединаца, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом (члан 1. став 1), да се поступак води брзо и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно утврђивање чињеничног стања

и за доношење законитог и правилног рјешења (члан 14), кад се поступак покреће поводом захтјева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а прије доношења рјешења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донијети рјешење због одлагања (рјешавање претходног питања и др.), орган је дужан донијети рјешење и доставити га странци најкасније у року од 30 дана рачунајући од дана предаје уредног захтјева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним прописом није одређен други рок. У осталим случајевима кад се поступак покреће поводом захтјева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, орган је дужан донијети рјешење и доставити га странци најкасније у року од 60 дана, ако посебним прописом није одређен краћи рок (члан 206. став 1).

Полазећи од наведених законских одредаба Суд је оцијенио да је министар пољопривреде, шумарства и водопривреде сагласно члану 58. став 8. Закона о ветеринарству у Републици Српској био овлашћен да донесе оспорени правилник, којим се прописују услови и неопходна документација за остваривање права на накнаду штете власницима животиња, производа животињског поријекла, хране за животиње и пратећих предмета након спровођења мјера искорјењивања заразних болести чије сузбијање је од интереса за Републику Српску, нарочито зооноза, односно болести које се са животиња преносе на људе.

Међутим, Суд је оцијенио да оспорени члан 3. став 11. и став 12. Правилника није у сагласности са Уставом и Законом о ветеринарству у Републици Српској, јер члан 58. став 8. Закона о ветеринарству у Републици Српској овлашћује министра пољопривреде, шумарства и водопривреде само да пропише услове и документацију за остваривање права на накнаду штете из члана 56. овог закона. Насупрот томе, оспореним одредбама Правилника одређен је рок за доношење рјешења у управном поступку који се покреће по захтјеву власника животиње, производа животињског поријекла, хране животињског поријекла и пратећих предмета, за накнаду штете, као и начин утврђивања износа средстава која се исплаћују власнику на име накнаде те штете. Имајући у виду да наведена законска одредба, која је послужила као правни основ за доношење оспореног правилника, не садржи овлашћење за оспорено нормирање, Суд је оцијенио да је доносилац оспореног акта прекорачио границе овлашћења која су му дата законом, јер је нормирајући као у оспореним одредбама изашао из прописаног законског оквира.

Како оспорене одредбе члана 3. став 11. и став 12. Правилника нису у сагласности са Законом о ветеринарству у Републици Српској, оне нису сагласне ни са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске, који прописује да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

С обзиром на овако утврђене разлоге неуставности и незаконитости оспорених одредаба Правилника, Суд је оцијенио да разматрање навода о њиховој несагласности са одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 13/02, 50/10 и 66/18) и Законом о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 115/18, 11/21, 15/22 и 56/22) на које указује давалац иницијативе, није од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари.