

**(НЕ)УСТАВНОСТ И (НЕ)ЗАКОНИТОСТ
ПРАВИЛА О ПОСТУПКУ ЗА УТВРЂИВАЊЕ
СУКОБА ИНТЕРЕСА У ОРГАНИМА ВЛАСТИ У
РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

Прегледни чланак

doi: 10.7251/SPM1548133J

Апстракт: Значај који Републичка комисија за утврђивање сукоба интереса у органима власти Републике Српске ужива и остварује у правном систему Републике Српске је неупитна и њену формалноправну улогу и позицију треба сваки дан безусловно јачати. Међутим, и поред неупитног значаја те низа конкретних предности овог начина превентивног и *post factum* дјеловања у области сукоба интереса, оно што јесте спорно и о чему ће аутор овог рада говорити, односи се на процесноправни аспект рада ове комисије. У највећем дијелу, рад комисије је нормативно регулисан (само) Правилима о поступку пред републичком Комисијом за утврђивање сукоба интереса у органима власти Републике Српске и начин контроле финансијских извјештаја („Сл. гл. РС“, број 31/09, 33/09 и 61/09) које је сама комисија (не)уставно и (не)законито донијела обзиром да је законодавац овој проблематици посветио само један члан. У том контексту, аутор ће у овом раду, након што изнесе основе уставног и законског одређења института сукоба интереса те (укратко) елаборира о уставности и законитости правних прописа уопште, приступити анализи правне (не)усаглашеност посебних (управно) процесних правила за утврђивање сукоба интереса донесених у форми подзаконског акта како са Уставом Републике Српске тако и са Законом о

* Аутор је мастер правник и докторанд на Правном факултету Универзитета у Београду а запослен је на радном мјесту руководиоца Службе за правне, кадровске и опште послове у А.Д. „Водовод и канализација“ Бијељина.

општем управном поступку и Законом о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске а за које потребе ће се аутор користити и правним ставовима Уставног суда Републике Хрватске донесених по (готово) истој правној проблематици, да би на крају предложио de lege ferenda рјешења за отклањање уочених неуставности односно незаконитости у правном систему Републике Српске у области утврђивања сукоба интереса.

Кључне ријечи: (не)уставност и (не)законитост, правила о поступку као подзаконски акт, посебан управни поступак.

1. ОСНОВЕ УСТАВНОГ И ЗАКОНСКОГ ОДРЕЂЕЊА ИНСТИТУТА СУКОБА ИНТЕРЕСА У ОРГАНИМА ВЛАСТИ

Посебно управно право (или право посебних управних поступака) сваким даном добија на нормативном, научном и општедруштвеном значају. Разлог додатног интересовања законодавца, стручне и друге (опште) јавности за посебним управним правом, лежи у чињеници што се константном модернизацијом и европеизацијом друштва неисцрпно јавља потреба за посебним и додатним (управно) правним уређењем појединих сегмената привредне, финансијске, социјалне, комуналне, статусне проблематике као и других друштвено релевантних области (сукоб интереса и слично) који до скоро нису били уопште правно уређени или су се у тим областима (паушално) примјењивала (општа) правна правила некомплементарна и некохерентна са тим (посебним управним)² областима, а што је у пракси немали број пута изазивао практичне проблеме и потешкоће у примјени.

² Више о посебним управним ситуацијама, вид. Петар Кунић. *Управно право посебни дио*. (Бања Лука 2008), 36 – 39.

С тим у вези, доносећи Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске,³ законодавац⁴ је нормирао област утврђивања сукоба интереса⁵ као посебну управну материју,⁶ на начин што је предвидио посебне (додатне) обавезе којих морају да се придржавају у обављању јавних функција изабрани представници, носиоци извршних функција и савјетници у органима власти Републике Српске и јединицама локалне самоуправе, а све са циљем спречавања сукоба интереса о чему се *ex lege* стара (посебна) комисија коју образује Народна скупштина Републике Српске.

У погледу правне природе одредаба ЗССИРС-а, може се констатовати да је већи дио закона посвећен материјалноправним нормама, посебно у дијелу који се односи на нормирање забрана и обавеза којих су дужни да се придржавају јавни функционери а чију провјеру поштовања врши поменута комисија, док је процесноправним нормама законодавац посветио само *два члана* а који се примарно односе на *уређење поступка пред комисијом*⁷ и *одлучивање о жалби од стране Комисије за жалбе*.⁸ О разлозима нормативне незаинтересованости односно недовољне заинтересованости законодавца за посебном управнопроцесном проблематиком у ЗССИРС-у може се говорити с тим да то елаборирање превазилази

³ Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске – ЗССИРС („Сл. гл. Републике Српске“, број 73/08 и 52/14)

⁴ Иако институт сукоба интереса у органима власти представља област од посебног јавног значаја, уставотворац није пронашао за сходним да исти предвиди као уставну категорију иако би то довело до јачања организационе, функционалне и финансијске аутономије и стабилности надлежне комисије.

⁵ „Сукоб интереса постоји у ситуацијама у којима изабрани представник, носилац извршне функције или савјетник има приватни интерес који је такав да може утицати или изгледа да може утицати на непристрасно и објективно вршење његове дужности“ (став 1. члана 2. ЗССИРС).

⁶ ЗССИРС је посебно регулисао, између осталог и дефиниције сукоба интереса и приватног интереса, принципе дјеловања, забрањене активности, обавезе подношења оставке, орган за спровођење закона, надлежност комисије, поступак пред комисијом, одлучивање о жалби и друго.

⁷ Вид. чл. 16. ЗССИРС-а

⁸ Вид. чл. 17. ЗССИРС-а

оквира овог рада захтијевајући посебан рад на ову тему због чега аутор неће улазити у идентификацију и дубљу анализу разлога за такво законодавчево понашање.

Убрзо након доношења ЗССИРС-а и конституисања Републичке комисије за утврђивање сукоба интереса у органима власти Републике Српске (у даљем тексту: Републичка комисија за утврђивање сукоба интереса) а имајући у виду недовољан број (прилагођених) процесних регула по којима би поменута комисија могла несметано поступати те у коначници остваривати циљ због којег је и формирана, Републичка комисија за утврђивање сукоба интереса је дана 19. марта 2009. године донијела Правила о поступку пред Републичком комисијом за утврђивање сукоба интереса у органима власти Републике Српске и начин контроле финансијских извјештаја⁹ позивајући се у преамбули на одредбе члана 4. и члана 12. тачка 2. и одредбе члана 15. под б) ЗССИРС-а као правном основом за доношење наведеног подзаконског (процесног) акта.

Међутим, оно што, истини за вољу, ствара недоумицу у правној доктрини односно стручној јавности и што остаје спорно у контексту донесених процесних правила по којима комисија непосредно поступа када испитује и утврђује да ли је дошло до повреде одредби ЗССИРС-а, јесте њихова *правна (не)усаглашеност* са Уставом Републике Српске као и ЗССИРС-ом и Законом о општем управном поступку.¹⁰ С тим у вези, аутор ће у даљем раду посебно елаборирати о поменутој правној (не)усаглашености, истовремено идентификујући конкретне уставне и законске одредбе са којима су Правила о поступку пред комисијом у колизији, а због које законодавац у што краћем року треба предузети све активности како би се ова управнопроцесна проблематика ставила

⁹ *Правила о поступку пред Републичком комисијом за утврђивање сукоба интереса у органима власти Републике Српске и начин контроле финансијских извјештаја – Правила о поступку пред комисијом* („Сл. гл. Републике Српске“, бр. 31/09, 33/09 и 61/09)

¹⁰ *Закон о општем управном поступку – ЗУП* („Сл. гл. Републике Српске“, бр. 13/02, 87/07 и 50/10)

у законске (а не подзаконске) оквира водећи при томе рачуна о основним начелима општег управног поступка са којима посебна управна правила морају бити комплементарна и кохерентна, без изузетака.

Такође, аутор овим путем скреће пажњу и на чињеницу да правна доктрина проблематици сукоба интереса у органима власти није посветила заслужену пажњу иако ову област прате многе теоретске недоумице, почев од положаја Републичке комисије за утврђивање сукоба интереса у контексту њене позиције у систему подјеле власти (нпр. да ли припада законодавној или извршној власти) па све до обима и садржине овлашћења којима комисија (не)законито располаже у свом раду, укључујући и проблематику неуставности и незаконитости Правила о поступку пред комисијом, а због чега аутор сматра да ова нормативна материја завређује да буде предмет озбиљних теоретских расправа а све са циљем подизања правне сигурности на виши ниво, отклањања правних дефектности у правном саобраћају те у коначници јачања повјерења грађана Републике Српске у њене институције и организације.

2. УКРАТКО О УСТАВНОСТИ И НЕЗАКОНИТОСТИ ПРАВНИХ ПРОПИСА У ОПШТЕ

Данас се не може говорити о демократски уређеној држави и друштву без да се претходно констатује да се та иста држава по свом унутрашњем уруђењу може квалификовати као правна држава и да се у оквиру ње и друштва у цјелини институционално обезбјеђује и остварује владавина права. У том смислу, уколико се у конкретној правној држави истовремено остварује и владавина права, онда принципи уставности и законитости представљају њихову нужну импликацију те *conditio sine qua non* за обезбјеђење опште правне сигурности у друштву.

О самом појму принципа уставности и законитости, правна доктрина се веома често бавила (и дан данас се бави) и сви су у

начелу сагласни да оба принципа имају своју ужу и ширу димензију, чије дефинисање зависи, између осталог и од тренутка када се приступа појмовном теоретском одређењу.

Уставност у *ширем (друштвеном) смислу*, свакако се може дефинисати као скуп најважнијих општих (друштвених) правила – принципа садржаних у уставу као највишем општем правном акту у једној држави према којима су сви (укључујући и државне органе) дужни ускладити своје понашање и поступке док се уставност у *ужем (правном) смислу* може дефинисати као императивна обавеза поштовања нормативно – хијерархијског система правних прописа, на начин да сви акти ниже правне снаге морају бити у сагласности са уставом и уставним принципа, без изузетака.¹¹

У погледу дефинисања законитости, његово теоретско дефинисање појма у *ширем (друштвеном) смислу* подразумејева директну импликацију начела владавине права на начин да су сви адресати у правном саобраћају дужни поступати на начин и под условима како је то предвиђено законом и прописима заснованим на закону (у теорији познат и као принцип легалитета) док се *законитост у ужем (правном) смислу*, као и у случају уставности у правном смислу, дефинише кроз обавезу поштовања нормативно – хијерархијског система правних прописа и то тако што сви подзаконски прописи морају бити у сагласности са законом.¹²

3. ПРОБЛЕМ (НЕ)УСТАВНОСТИ ПРАВИЛА О ПОСТУПКУ ПРЕД КОМИСИЈОМ

Осим што су Правила о поступку пред комисијом незаконита односно у супротности са чланом 1, 2. и 3. ЗУП-а те чланом 15. и 16. ЗССИРС-а, а о чему ће аутор у даљем тексту рада посебно

¹¹ Више о уставности, вид. *Правни лексикон*. (Београд 1970), 1250.

¹² *Ibid*; 1330.

и детаљно говорити, иста су из више – мање сличних разлога, истовремено и у супротности са Уставом Републике Српске.¹³

Чланом 108. став 2. Устава Републике Српске, предвиђено је да „прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом“ док је чланом 111. предвиђено да „државни органи и организације које врше јавна овлашћења могу у појединачним стварима рјешавати о правима и обавезама грађана или примјенјивати мјере принуде и ограничења, само у законом прописаном поступку у коме је свакоме дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу, односно употреби друго законом предвиђено правно средство.“

Наиме, како ће у овом раду већ довољно бити елаборирано на тему незаконитости Правила о поступку пред комисијом, јасно се може извести закључак да су и у том случају она истовремено и у директној колизији, односно стању непосредне супротности са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске, обзиром на уставно правило да сви подзаконски прописи морају бити у сагласности са (свим) законима, без обзира о значају меритума самог подзаконског прописа.

Такође, Правила о поступку пред комисијом су у директној колизији и са чланом 111. Устава Републике Српске обзиром да је уставотворац, на јасан начин, предвидио да надлежни органи и организације које врше јавна овлашћења (неспорно укључујући и Републичку комисију за утврђивање сукоба интереса) имају право рјешавати о правима и обавезама грађана (у конкретном случају да ли су јавни функционери у сукобу интереса) само у „*законом прописаном поступку*“, што дефинитивно није случај са наведеним правилима јер истима јесте (прилично детаљно и свеобухватно) прописан посебан управни поступак, али не у форми закона и од стране Народне скупштине Републике Српске као законодавца него од стране Републичке комисије за утврђивање сукоба

¹³ Устав Републике Српске („Сл. гл. Републике Српске“, бр. 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05)

интереса у форми подзаконског акта што их у правном саобраћају чини правно непостојећим и дефектним.

На овом мјесту а јасноће ради, потребно је споменути Одлуку Уставног суда РХ^{14 15} којом је законодавац укинуо, између осталог, спорну одредбу члана 30. став 1. алинеја 3. ЗССИРХ-а којом је (слично као и у Републици Српској) Повјеренство за одлучивање о сукобу интереса имало право да својим Правилником уреди процесну проблематику, уз сагласност Хрватског сабора, а за потребе провођења поступака у области сукоба интереса.

Наиме, Уставни суд Републике Хрватске је у образложењу одлуке, између осталог, навео да „Уставни суд оцјењује несугласним с уставним начелима која вриједе за хијерархију правних прописа у домаћем правном поретку (чланци 3. и 5. Устава) законско рјешење према којем Повјеренство провјерава податке из извјешћа о имовинском стању дужносника „на начин прописан Правилником...“. У демократском друштву утемељеном на владавини права правни поступци који имају утицај на индивидуалне правне ситуације трећих особа или су повезани с одлучивањем о њиховим правима и обвезама или с њиховим кажњавањем *морају бити уређени законом...* Одредба према којој правилник из чланка 30. ставка 1. алинеје 3. ЗоССИ-ја доноси Повјеренство „уз сагласност Хрватског сабора“ (чланак 30. става 3. ЗоССИ-ја) не утјече на ту оцјену јер сугласност Хрватског сабора не може промијенити ни положај правилника у хијерархији правних прописа ни његову правну нарав ни његову правну снагу. Та га сагласност не чини

¹⁴ Ова Одлука Уставног суда Републике Хрватске објављена је у „Народним новинама Републике Хрватске“ бр. 126/12 (у даљем тексту: Одлука Уставног суда РХ) и истом је укинута више неуставних одредби Закона о спречавању сукоба интереса – ЗССИРХ („Народне новине Републике Хрватске“, број 26/11 и 12/12).

¹⁵ Анализирајући судску праксу Уставног суда Републике Српске, може се закључити да исти у досадашњем раду (готово никако) није имао активности оцјене уставности и законитости прописа предметне проблематике осим у предмету број У-45/08 у коме је Суд одбио вршити оцјену уставности члана 11. ЗССИРС-а (примање поклона).

законом и не даје му законску снагу... *Тај је поступак дужан уредити законодавац, а не повјеренство својим правилником*“.

На овакав начин, Уставни суд Републике Хрватске је изнио крајње утемељене правне ставове у вези са правном природом и позицијом управнопроцесних прописа које доноси надлежна комисија, а на основу којих се може извести неколико закључака који могу бити од користи како законодавцу Републике Српске тако и другим законодавцима држава у региону и то:

1. *немогућност* било ког државног органа да доноси законске прописе односно прописе са законском снагом осим законодавног органа,
2. *немогућност* делегирања законодавних овлашћења било ком другом државном (и недржавном субјекту),
3. *немогућност* подзаконских прописа да постану „акти са законском снагом“ чак ни у ситуацији када законодавни орган претходно дâ своју сагласност на исте,
4. правила о вођењу поступка у коме се одлучује о правима, обавезама и корисника *не могу се уређивати* било којим правним прописом осим законом донесеним искључиво у уставом прописаној законодавној процедури.

У том смислу, законодавац Републике Српске, треба добро да проанализира све ставове и закључке Уставног суда Републике Хрватске, имајући у виду да ЗССИРС на посредан или непосредан начин има одређене правне дефектности као што је то био случај и са ЗССИРХ-ом. С тим у вези, потребно је у првим свеобухватним новелама извршити прецизирање и усклађивање ЗССИРС-а како са основним принципима Устава Републике Српске (посебно у дијелу паушалних одредби као што је „доношење правила“ којима се надлежна комисија на посредан начин неуставно ставља у улогу законодавца) тако и са релевантном законском регулативом којом се примарно регулише област општих управнопроцесних регула како се не би дешавало у пракси да законодавац ЗССИРС-ом предвиди посебна управнопроцесна правила којима се одступа не само

од правила општег управног поступка (што је у коначници и дозвољено) него и од општих начела општег управног поступка а што је чланом 2. ЗУП-а недозвољено.

На овом мјесту је такође интересантно напоменути да, упркос очигледној неуставности Правила о поступку пред комисијом у смислу члана 111. Устава Републике Српске, судови у Републици Српској,¹⁶ кроз судски поступак контроле управе, (ипак) одлучују (истина у спору ограничене јурисдикције)¹⁷ у области (не)постојања сукоба интереса у конкретним случајевима (нпр. одбијајући тужбе као неосноване у управним споровима и потврђујући законитост и правилност аката Републичке комисије за спречавање сукоба интереса и Комисије за жалбе Републике Српске) не проналажећи за проблематичним чињеницу што нпр. Републичка комисија за спречавање сукоба интереса приликом одлучивања о постојању сукоба интереса у конкретним случајевима одлучује користећи се својим (интерним) процесним (подзаконским) правилима а не законским формалноправним регулама како је то предвидио, између осталих и члан 111. Устава Републике Српске.

4. ПРОБЛЕМ (НЕ)ЗАКОНИТОСТИ ПРАВИЛА О ПОСТУПКУ ПРЕД КОМИСИЈОМ

Прије него што се приступи извођењу закључака у вези са (не)законитошћу Правила о поступку пред комисијом, потребно је претходно проанализирати њихов међусобни однос са ЗУП-ом и ЗССИРС-ом те након тога идентификовати све правно релевантне

¹⁶ Нпр. вид. пресуду Врховног суда Републике Српске број 11 0 У 002581 10 Увп од 25. јануара 2012. године, пресуду Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 010063 12 У од 22. априла 2014. године, пресуду Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 007255 11 У од 24. маја 2013. године итд).

¹⁷ Више о судској контроли управе и врстама управног спора, вид. Драгаш Денковић. *Добра управа*. (Београд 2010), 313 – 337; Мирјана Рађеновић. *Право управног спора*. (Бања Лука 2010), 57 – 65.

одредбе са којима се Правила о поступку пред комисијом евентуално налазе у (непосредној или посредној) колизији.

У стручној јавности је неспорна чињеница да је ЗУП *lex generalis* за опште уређење процесне области управног права и да су по њему „дужни да поступају републички органи управе, кад у управним стварима, непосредно *примјењујући прописе рјешавају о правима, обавезама и правним интересима појединца, правног лица или друге странке*, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом“ (став 1) с тим да су по ЗУП-у „дужни да поступају и органи града и општина кад на основу закона обављају послове државне управе, као и привредна друштва, установе и *друге организације*, кад у *вршењу јавних овлашћења*, која су им *повјерена законом*, рјешавају, односно кад обављају друге послове из става 1. овог члана“ (став 2).¹⁸ Анализирајући наведене ставове, долази се до генералног закључка да су по правилу, сви републички органи управе, управне организације, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе, привредна друштва и друга правна лица дужни примјењивати одредбе ЗУП-а, под условом да се у конкретном случају а примјењујући одредбе релевантних прописа, односно конзумирајући законом повјерена јавна овлашћења, рјешава о праву, обавези или правном интересу конкретног адресата.

Даље, неспорно је да је законодавац оставио могућност да „поједина питања поступка због специфичности ствари у одређеним управним областима могу се *посебним законом* уредити другачије него што су уређена овим законом, ако је то неопходно“¹⁹ с тим да „у управним областима за које је *законом прописан посебан поступак* поступа се по одредбама тог закона и те одредбе морају бити у сагласности с основним начелима утврђеним овим законом (ЗУП-ом)“ као и да се „по одредбама овог закона (ЗУП-а) поступа у свим оним питањима *која нису уређена посебним законом*“.²⁰ Анализом ових одредби ЗУП-а са правно-догматског аспекта, долази се до закључка да је законодавац оставио могућност да се

¹⁸ ЗУП, чл. 1.

¹⁹ ЗУП, чл. 2.

²⁰ ЗУП, чл. 3.

посебним законом (а не било којим другим нормативно – хијерархијски нижим правним прописом)²¹ може одступити од општих управнопроцесних регула, уколико то захтјева природа и друге специфичности конкретне (посебне) управне ситуације (читај: крајње неопходно) али под условом да се посебним управнопроцесним рјешењима не одступи од системских општих начела управног поступка. У случају доношења посебних управнопроцесних регула, исте се примијењују на уштрб општих процесних регула према латинској максими *lex specialis derogat legi generali* (мисли се на примјену оних института и процесних правила које је законодавац посебно - другачије уредио) док се у свим осталим ситуацијама у којима не постоје посебна управнопроцесна правила, примјењују одредбе ЗУП-а чија општа процесна правила у том случају имају супсидијарни и допунски карактер.

Чланом 15. ЗССИРС-а, утврђена је надлежност Републичке комисије за спречавање сукоба интереса у коју, између осталог, улази и доношење „упутства, правилника и правила...“ (став 1. тачка б), док је тачком в) предвиђено да комисија „доноси одлуке о томе да ли неко дјеловање или пропуст дјеловања представља кршење овог закона“. У конкретном случају, законодавац је у надлежност Републичке комисије за спречавање сукоба интереса неспорно уврстио и нормативну дјелатност, истина ограничену на доношење упутстава, правилника и правила који се у систему хијерархије правних прописа, по својој природи, садржини и форми позиционирају као подзаконски општи акти као извор посебног управног права.²² Такође, законодавац је комисији експлицитно повјерио управна (јавна) овлашћења²³ овлашћујући је

²¹ „... посебне процесне одредбе ... могу се налазити једино у законима, а не и подзаконским општим актима извршних и управних органа.“ Више о овоме, вид. Мирјана Рађеновић. *Право посебних управних поступака*. (Бања Лука 2009), 45.

²² Више о овоме, вид. Стеван Лилић. *Посебно управно право*. (Београд 2010), 58.

²³ Више о управним јавним овлашћењима, вид. Стеван Лилић. *Управно право и управно процесно право*. (Београд 2009), 202; Зоран Томић. *Опште управно право*. (Београд 2009), 173; Петар Кунић. *Управно право*. (Бања Лука 2010), 293;

да преиспитује да ли је неким чињењем односно нечињењем (пропуштањем) дошло до повреде ЗССИРС-а те истовремено задужујући је да се о томе очитује у форми појединачних одлука, у нарави појединачних управних аката.

Такође, чланом 16. ЗССИРС-а, предвиђено је да „комисија покреће поступак за утврђивање постојања сукоба интереса *по власти тој иницијативи* или *на иницијативу неког физичког или правног лица*, коју оцијени основаном“ (став 1), да се „одлука о покретању поступка из става 1. овог члана доставља лицу против кога се поступак покреће“ (став 2), да „комисија прибавља доказе и утврђује чињенице непосредно или путем другог надлежног органа“ те да су „органи власти на свим нивоима у Републици обавезни да комисији пруже правну и друге облике помоћи“ (став 3) као и да „на захтјев органа, организације или заинтересованог лица, комисија ће дати своје мишљење о постојању сукоба интереса прописаног овим законом“ (став 4). Чланом 17. ЗССИРС-а предвиђено је да се „против првостепене одлуке Комисије, жалба може изјавити Комисији за жалбе“ (став 1) док је ставом 6. и 7. истог члана предвиђено да „против коначног рјешења Комисије за жалбе *може се покренути управни спор* пред надлежним судом“ као и да „Пословником о раду Комисија за жалбе уређује питања од значаја за њену организацију и рад“. Анализирајући оба наведена члана, може се закључити да је законодавац за потребе регулisaња поступка пред Републичком комисијом за спречавање сукоба интереса предвидио само неколико процесних одредби, којима се више – мање не одступа од општих управнопроцесних правила него се само одређена питања додатно прецизирају и конкретизују (начин покретања поступка, начин прикупљања чињеничне грађе, могућност улагања жалбе, идентификација другостепеног органа за одлучивање по жалби те могућност преиспитивања коначне одлуке у управносудском поступку). У конкретном случају а имајући у виду обимност управнопроцесних рјешења предвиђених Правилима о поступку пред комисијом, може се врло једноставно закључити да су наведени чланови како по свом квантитету тако и по свом квалитету и више него довољни за нормално и

несметано функционисање и рад комисије у ситуацији када одлучује о постојању сукоба интереса у сваком конкретном случају.

Анализирајући Правила о поступку пред комисијом, прво што се може закључити тиче се чињенице да је исте *донијела Републичка комисија* за спречавање сукоба интереса у органима власти Републике Српске, да се правилима, између осталог, *ближе уређује поступак пред наведеном комисијом* (поступак за утврђивање сукоба интереса и поступак за осигурање одговорности и вјеродостојности лица одређених чланом 4. ЗССИРС-а), да су по наведеним правилима *дужни да поступају* јавни функционери, са њима повезана лица, државни органи, органи локалне самоуправе и друга правна и физичка лица када поступају пред надлежном комисијом те да ако за поједина питања наведеним правилима није прописан посебан поступак или посебно управнопроцесно рјешење, примјењиваће се одредбе Закона о општем управном поступку као *lex generalis*.

На основу свега реченог а тумачећи сваку од наведених законских одредби појединачно као и у међусобној вези са Правилима о поступку пред комисијом, може се закључити сљедеће:

1. Правила о поступку пред комисијом су у цјелости у *директној колизији* односно *супротности* са **чланом 2. ЗУП-а** обзиром да је законодавац, у члану 2. ЗУП-а, јасно предвидио да се поједина питања поступка (због специфичне природе управних ствари) могу у одређеним управним областима другачије уредити него што је то регулисано ЗУП-ом али само и искључиво *посебним законом а не и другим правним прописом*, као што је то случај са Правилима о поступку пред комисијом као подзаконским правним прописом. Примјера ради, законодавац Републике Србије је посебним управнопроцесним правилима из области утврђивања сукоба интереса посветио више чланова у Закону о Агенцији за борбу против корупције („Сл. гл. Републике Србије“, број 97/08, 53/10, 66/11-УС и 67/13-УС) с тим да је у члану 3. став 3. експлицитно предвидио (а што није случај са ЗССИРС-ом) да „у поступку пред Агенцијом који није

уређен овим законом, сходно се примењују одредбе закона који уређује општи управни поступак“.

2. Правила о поступку пред комисијом (а посебно члан 2. и члан 3. став 2. правила) су у *директној колизији* односно *супротности* са **чланом 1. и 3. ЗУП-а**. Наиме, чланом 3. ЗУП-а предвиђена је *искључива примјена правила посебног управног поступка* (у конкретном случају поступка за утврђивање сукоба интереса) према латинској максими *lex specialis derogat legi generali* али *само под условом* да су правила посебног управног поступка уређена (посебним) законом а што није случај са Правилима о поступку пред комисијом. У том смислу, ни прописивање императивне обавезе од стране Републичке комисије за спречавање сукоба интереса за њиховом примјеном од стране свих адресата (јавни функционери, државни органи, органи јединице локалне самоуправе и други) из члана 4. ЗССИРС-а, не производи правне посљедице у правном саобраћају, јер комисија није законодавац нити може доносити акте са законском правном снагом (тј. понашати се ванинституционално) а што јасно имплицира да њена одлука о обавезној примјени посебних управних правила које је она сама (незаконито) прописала не може искључити законску обавезу примјене правила општег управног поступка из члана 1. ЗУП-а колико год да су иста комплементарна и кохерентна овој управној области. У том смислу, наведена посебна управна правила треба да буду предмет законске регулативе, у конкретном случају ЗССИРС-а, и то тако што ће се у наведеном закону, посветити додатна глава посебним процесним регулама а не како је то сада случај, само два паушална, недовољна и недоречена члана. Видљивост правне дефектности примјене Правила о поступку пред комисијом као подзаконског акта на уштрб правила општег управног поступка регулисана законом огледа се и у чињеници да је и са аспекта номотехничких правила при

сачињавању рјешења и закључака као појединачних управних аката потпуно погрешно и правно нелогично у преамбули акта позивати се прво на акте ниже правне снаге (у конкретном случају Правила о поступку пред комисијом) па на крају, као „мање важан“ правни пропис, позивати се на закон (у конкретном случају ЗУП);

3. Правила о поступку пред комисијом су у *индиректној колизији* односно *посредној супротности* са **чланом 15. и 16. ЗССИРС-а** обзиром да законодавац ни у једном од наведених чланова *није експлицитно предвидио* право Републичке комисије за спречавање сукоба интереса да доноси *посебне процесне регуле* без обзира што је у члану 15. став 1. тачка б) предвидио овлашћење за доношење, између осталог и „правила“ јер законодавчева интенција у конкретном случају, није никако могла бити усмјерена на делегирање (законодавних) овлашћења комисији за доношење „аката са законском снагом“ којима ће се дерогирати обавезна примјена правила ЗУП-а јер би то било флагрантно кршење вишевијековних уставних принципа те у коначници Монтескјеовог система подјеле власти. Штавише, у прилог томе да се интенција законодавца никако није кретала (нити могла кретати) у том правцу, говори и чињеница што је чланом 16. ЗССИРС-а законодавац предвидио (колико - толико значајне) посебне процесне регуле међу којима ни на који начин није оставио право било кога (па ни комисије) да својим актима ову процесну проблематику другачије регулише односно допуњује. Истини на вољу, аутор је мишљења да чак и у ситуацији да је законодавац експлицитно предвидио право односно овлашћење Републичке комисије за спречавање сукоба интереса да својим актима уређује процесну проблематику исто не би било у складу са Уставом Републике Српске о чему, између осталог, говори и Одлука Уставног суда Републике Хрватске.²⁴

²⁴ Вид. фн. 14.

ЗАКЉУЧАК

Уставност и законитост правних прописа Републике Српске представљају императив владавине права те правне сигурности у цјелини. Сходно томе, доносиоци правних прописа, прије него што се упусте у нормирање одређених (друштвено значајних) области треба да сагледају да ли њихова уставна и законска позиција сублимирају (изворно или пренесено) овлашћење за конкретну нормативну дјелатност како се не би догодило да исти изврше „узурпацију овласти ексцесивном делегацијом која није у сугласности са Уставом“²⁵ а у ком случају су такви (неуставни и/или незаконити) правни прописи правно дефектни.

Међутим, у конкретном случају, а имајући у виду да су Правила о поступку пред комисијом из више разлога незаконита (односно у супротности са одредбама ЗУП-а и ЗССИРС-а) и неуставна, законодавац у што краћем року (читај: одмах) мора управнопроцесну проблематику из области утврђивања сукоба интереса у органима власти Републике Српске увести у законске оквире како би се правна дефектност ове проблематике отклонила на корист свих учесника у правном саобраћају. Напомене ради, законодавац је у оквиру ЗССИРС-а, већ дјелимично (али недовољно) посветио нормативне пажње посебним управнопроцесним регулама а што јасно доводи до закључка да је законодавац донекле препознао значај ове процесне проблематике али истој није посветио ону нормативну пажњу коју она у суштини и заслужује. Аутор је мишљења да област сукоба интереса те поступка његовог утврђивања у конкретном случају има толико својих специфичности у материјалноправном смислу да је сасвим логично да се исто импликовало и на управнопроцесну проблематику стварајући пријеку потребу за доношењем посебних управнопроцесних правила која ће бити комплементарна и кохерентна наведеној управноправној области.

²⁵ Вид. став проф. др Бачић Арсена наведен у образложењу Одлуке Уставног суда РХ, стр. 38 – 39.

У том смислу, потребно је процесна рјешења из Правила о поступку пред комисијом као таква *ad litteram* инкорпорисати у сам текст ЗССИРС-а, с тим да је цијенећи номотехничка правила као и значај ове проблематике, потребно посебна управнопроцесна рјешења груписати у једну, засебну нормативну цјелину. Није на одмет напоменути да нити Републичка комисија за спречавање сукоба интереса у оквиру своје иницијативе за измјенама и допунама ЗССИРС-ом²⁶ нити Влада Републике Српске у оквиру свог нацрта за измјенама и допунама ЗССИРС-а²⁷ нису сматрали за потребним додатно регулисати посебну управнопроцесну проблематику обзиром да ниједним чланом приједлога измјене и допуне ЗССИРС-а није предвиђена измјена, допуна или додатни члан/ови у вези са овим питањем.

Оно што аутор сматра сврсисходним на крају овог излагања посебно напоменути читаоцима јесте чињеница да се аутор у овом раду није освртао нити елаборирао о квалитету управноправних и управнопроцесних рјешења предвиђених Правилима о поступку пред комисијом, обзиром да квалитативна и упоредноправна анализа због своје свеобухватности и значаја заслужује да буде предмет посебног рада у коме ће се аутор додатно ангажовати на елаборирању на тему унуташњих релација посебних управнопроцесних рјешења из области сукоба интереса (као *lex specialis*) и одредби ЗУП-а (као *lex generali*) као и релација посебних управнопроцесних рјешења са истом или сличном процесном проблематиком у државама у региону чиме ће се створити комплетна слика о квалитету истих те евентуално потреби њихове измјене и/или допуне у сваком појединачном случају.

²⁶ Доступно на службеној интернет страници Владе Републике Српске, <http://www.vladars.net>

²⁷ Доступно на службеној интернет страници Републичке комисије за утврђивање сукоба интереса у органима власти Републике Српске, <http://www.sukobinteresa-rs.org>

Robert Jović*

**(UN)CONSTITUTIONALITY AND (IL)LEGALITY OF
THE RULES ON PROCEDURE FOR DETERMINING THE
CONFLICT OF INTEREST IN THE AUTHORITIES OF THE
REPUBLIC OF SRPSKA**

Summary

The importance that the Republic Commission for Determining the Conflict of Interest in the RS Government Bodies has and exercises in the legal system of the Republic of Srpska is unquestionable and its legal role and position should be unconditionally strengthened every day. However, apart from undisputable importance and a number of specific advantages of this method for preventive and post factum action in the area of conflict of interest, what is debatable and what the author of this paper is going to write about refers to the procedural and legal aspect of work of this Commission. Great part of the work of the Commission is normatively regulated (only) by the Rules of Procedure before the Republic Commission for Determining the Conflict of Interest in the RS Government Bodies and the Modes for Financial Reports Control ("Official Gazette of the Republic of Srpska" No. 31/09, 33/09 & 61/09), which was passed by the Commission (un)constitutionally and (il)legally since the legislator dedicated only one article to this matter. Therefore, after presenting the basics of constitutional and legal definitions of conflict of interest and (briefly) elaborate on constitutionality and legality of legal regulations in general, the author of this paper is going to analyze the legal (non)compliance of specific (administrative) procedural rules for determining the conflict of interest brought in the form of subordinate act with the Constitution of the Republic of Srpska and the Law on General

* The author is a Master of Laws and a PhD candidate at the Faculty of Law, University of Belgrade and has been employed in the position of the Head of Legal Affairs, Human Resources and General Affairs in "Vodovod i kanalizacija" JSC Bijeljina.

Administrative Procedure and the Law on prevention of conflict of interest in the government bodies of the Republic of Srpska and for that purpose the author shall also use legal views of the Constitutional Court of the Republic of Croatia adopted for (nearly) the same legal issues, and in the end shall suggest de lege ferenda solutions for remedying of found unconstitutionality and illegality in the legal system of the Republic of Srpska in the area of conflict of interest detereminaton.

Key words: (un)constitutionally and (il)legality, rules on procedure as a subordinate act, specific administrative procedure.

ЛИТЕРАТУРА

Правна литература

1. Денковић, Драгаш. Добра управа. Београд 2010.
2. Кунић, Петар. Управно право посебни дио. Бања Лука 2008.
3. Кунић, Петар. Управно право. Бања Лука 2010.
4. Лилић, Стеван. Посебно управно право. Београд 2010.
5. Лилић, Стеван. Управно право и управно процесно право. Београд 2009, 2013.
6. Рађеновић, Мирјана. Право посебних управних поступака. Бања Лука 2009.
7. Рађеновић, Мирјана. Право управног спора. Бања Лука 2010.
8. Томић, Зоран. Опште управно право. Београд 2009.
9. Правни лексикон. Београд 1970.

Правни извори

1. Устав Републике Српске
2. Закон о општем управном поступку („Сл. гл. Републике Српске“, број 13/02, 87/07 и 50/10)
3. Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске („Сл. гл. Републике Српске“, број 73/08 и 52/14)

4. Закона о спрјечавању сукоба интереса („Народне новине Републике Хрватске“, број 26/11 и 12/12)
5. Закон о Агенцији за борбу против корупције („Сл. гл. Републике Србије“, број 97/08, 53/10, 66/11-УС и 67/13-УС)
6. Правила о поступку пред Републичком комисијом за утврђивање сукоба интереса у органима власти Републике Српске и начин контроле финансијских извјештаја („Сл. гл. РС“, број 31/09, 33/09 и 61/09)

Судска пракса

1. Одлука Уставног суда Републике Хрватске („Народне новине Републике Хрватске“ број 126/12)
2. Рјешење Уставног суда Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 21/10)
3. Пресуда Врховног суда Републике Српске број 11 0 У 002581 10 Увп од 25. јануара 2012. године
4. Пресуда Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 010063 12 У од 22. априла 2014. године
5. Пресуда Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 007255 11 У од 24. маја 2013. године

Интернет извори

1. Републичка комисија за утврђивање сукоба интереса у органима власти Републике Српске (<http://www.sukobinteresa-rs.org/>)
2. Повјеренство за одлучивање о сукобу интереса у Републици Хрватској (<http://www.sukobinteresa.hr/posi/ws.nsf/wi?OpenForm&1>)
3. Агенција за борбу против корупције Републике Србије (<http://www.acas.rs/>)
4. Влада Републике Српске (<http://www.vladars.net/>)

