
ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: др Љубомир Ожеговић

*Одлука број: У-35/18 од 27. марта 2019. године
„Службени гласник Републике Српске“, број 28/19*

СИСТЕМАТИЗАЦИЈА РАДНИХ МЈЕСТА

Повреда уставног начела законитости постоји у случају када доносилац оспореног покзаконског акта приликом утврђивања систематизације радних мјеста, мимо законом одређене обавезе, није претходно прибавио мишљење ресорног министарства.

Из образложења

Славица Лазић, адвокат из Приједора, дала је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Правилника о измјенама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” број 9/16) и Правилника о измјенама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” број 1/17), које је донио начелник Општине Козарска Дубица. Међутим, из садржаја иницијативе и навода о повреди начела законитости произлази да иницијатор у суштини оспорава само норме ових аката које се односе на организацију и систематизацију радних мјеста у Територијалној ватрогасној јединици која је у саставу Административне службе Општине Козарска Дубица. Конкретно, ради се о одредбама члана 14. у дијелу којим је табеларно приказана систематизација Територијалне ватрогасне јединице и чланова 99. до 104. Правилника о измјенама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” број 9/16) и Правилника о унутра-

шњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” број 1/17), јер се овај акт у цијелости односи на систематизацију радних мјеста у организационој јединици Територијална ватрогасна јединица. У иницијативи се наводи да оспорени општи акти нису у сагласности са одредбом члана 42. став 2. Закона о заштити од пожара (“Службени гласник Републике Српске” број 71/12), којим је за доношење акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у општинској ватрогасној јединици предвиђено прибављање претходног мишљења надлежног министарства, што у конкретном случају, како се истиче, није учињено. Сходно наведеном, предлаже се да Суд утврди да је доношењем оспорених правилника дошло до повреде наведене законске одредбе.

У одговору на иницијативу који је доставила Општина Козарска Дубица износи се став да су наводи иницијативе неосновани, јер су акти који се оспоравају правилници којима су извршене измјене и допуне основног текста Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица. Оспореним правилницима је, како се даље наводи, извршена допуна у погледу стручне спреме старјешине ватрогасне јединице и броја извршилаца ради ефикаснијег и функционалнијег рада Територијалне ватрогасне јединице. У вези с тим, доносилац предметних правилника истиче да је на основни правилник о систематизацији радних мјеста прибављено мишљење надлежног министарства, тако да у конкретном случају није дошло до повреде Закона о заштити од пожара. У прилогу одговора на иницијативу достављено је Мишљење на Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у ПВЈ “Козарска Дубица” које је дало Министарство унутрашњих послова Републике Српске - Инспекторат за заштиту од пожара дана 19. септембра 2007. године под бројем К/Б-4-215-655/07 и Мишљење број 06/1-1-215-170/18 од 26. марта 2018. године које Министарство унутрашњих послова Републике Српске, Управа за полицијску подршку, Јединица за координацију, Одјељење за експлозивне материје и послове заштите од пожара дало на Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Територијалној ватрогасној јединици Козарска Дубица, поступајући по захтјеву начелника Општине Козарска Дубица број 07-215-6/18 од 13. марта 2018. године.

Оспорени Правилник о измјенама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” број 9/16) донио је начелник Општине Козарска Дубица на осно-

ву члана 59. тачка 8, а у вези са чланом 82. став 3. и члана 72. став 3. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16), те члана 54. алинеја 8. Статута Општине Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” бр. 3/14 и 2/15). Овим актом је, између осталог, извршена измјена и допуна систематизације радних мјеста у Општинској управи, односно прописан је број радних мјеста и извршилаца, те њихов статус, уз табелатни приказ ове систематизације (члан 14. овог правилника). Одредбама чланова 15. до 98. Правилника одређени су услови за обављање сваког од систематизованих радних мјеста у општинским одјељењима и одсјецима, те опис послова и радних задатака извршилаца. Члановима 99. до 104. прописана је систематизација радних мјеста у Територијалној ватрогасној јединици, стручна спрема која је потребна за поједина радна мјеста, те опис послова и радних задатака.

Правилник о измјенама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” број 1/17) донесен је на основу члана 59. тачка 8, у вези са са чланом 82. став 3. и члана 72. став 3. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16), те члана 54. алинеја 8. Статута Општине Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” бр. 3/14 и 2/15). Овим правилником измијењене су и допуњене одредбе које се односе на Територијалну ватрогасну јединицу ове општине (члан 99, 101. и 102).

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорених правилника Суд је имао у виду одредбу члана 59. став 1. тачка 8. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” број 97/16) којим је прописано да је надлежност начелника општине, између осталог, да доноси правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста општинске управе, затим члана 60. истог закона, према којем начелник општине утврђује структуру и унутрашњу организацију општинске управе, те члана 82. став 3. којим је одређено да начелник општине доноси одлуке, правилнике, наредбе, упутства, рјешења, закључке, планове и програме.

Законом о заштити од пожара (“Службени гласник Републике Српске” број 71/12) уређен је систем заштите од пожара, права и обавезе привредних друштава и других правних лица, републичких органа управе, јединица локалне самоуправе, предузетника и других субјеката заштите од пожара, планирање, организовање и мјере заштите од пожара, организација ватрогасне службе, надзор над спровођењем мјера заштите и финансирање заштите од пожара. Овим законом прописано је да је заштита од пожара

дјелатност од посебног интереса за Републику Српску (члан 3), да је територијална ватрогасна јединица врста професионалне ватрогасне јединице која се оснива на подручју општине или града (члан 4. тачка г), да се територијална ватрогасна јединица оснива одлуком скупштине општине или града, као посебна организациона јединица административне службе општине, односно града (члан 40. став 1), те да надлежни орган општине, односно града доноси пропис о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у општинској, односно градској ватрогасној јединици након прибављеног мишљења Министарства унутрашњих послова у сједишту (члан 42. став 2).

Како из наведених законских одредаба произлази, начелник Општине Козарска Дубица је био овлашћен да донесе Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица, којим је, с циљем спровођења релевантних одредаба Закона о локалној самоуправи, уредио унутрашњу организацију и систематизацију послова и радних мјеста из дјелокруга Општинске административне службе Козарска Дубица. Сагласно члану 40. став 1. Закона о заштити од пожара, овим актом је обухваћена и Територијална ватрогасна јединица, односно прописана је њена организација и систематизација радних мјеста, са условима које је потребно да испуњавају извршиоци на појединим радним мјестима и описом њихових послова и радних задатака.

Увидом у Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” бр. 8/13, 11/13, 15/13, 21/13, 6/14, 7/14, 6/15, 12/15, 6/16, 9/16 и 1/17) који је достављен уз одговор на иницијативу, Суд је утврдио да је систематизација радних мјеста у Територијалној ватрогасној јединици ове општине први пут овим актом нормирана у његовим измјенама и допунама објављеним у “Службеном гласнику Општине Козарска Дубица” број 21/13, тако да основни текст овог правилника не садржи одредбе у том смислу. Сходно наведеном, Суд је оцијенио неоснованим наводе доносиоца овог акта изнесене у одговору на иницијативу да је мишљење из члана 42. став 2. Закона о заштити од пожара прибављено на основни текст Правилника, те да због тога није било потребно прибављати мишљење на оспорене правилнике објављене у “Службеним гласницима Општине Козарска Дубица” бр. 9/16 и 1/17, којима су вршене измјене и допуне одредаба о систематизацији радних мјеста у Територијалној ватрогасној јединици.

У вези са наведеним, уз одговор на иницијативу Суду достављено је Мишљење на Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији

радних мјеста у ПВЈ “Козарска Дубица” које је дало Министарство унутрашњих послова Републике Српске - Инспекторат за заштиту од пожара дана 19. септембра 2007. године под бројем К/Б-4-215-655/07 и Мишљење број 06/1-1-215-170/18 од 26. марта 2018. године, које Министарство унутрашњих послова Републике Српске, Управа за полицијску подршку, Јединица за координацију, Одјељење за експлозивне материје и послове заштите од пожара дало на Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Територијалној ватрогасној јединици Козарска Дубица, поступајући по захтјеву начелника Општине Козарска Дубица број 07-215-6/18 од 13. марта 2018. године. Увидом у ове акте, односно у њихов садржај, као и датум када су сачињени, Суд је утврдио да се исти не односе на предметни правилник, па се не могу сматрати “мишљењем” које је било потребно претходно прибавити у смислу одредбе члана 42. став 2. Закона о заштити од пожара. Ради се, наиме, о актима из 2007. и 2018. године, а систематизација радних мјеста у Територијалној ватрогасној јединици Општине Козарска Дубица је нормирана актима о измјенама и допунама основног текста предметног правилника које су извршене 2013, 2015, 2016. и 2017. године.

Дакле, како из наведеног произлази, начелник Општине Козарска Дубица приликом нормирања систематизације радних мјеста у Територијалној ватрогасној јединици Општине Козарска Дубица није прибавио претходно мишљење Министарства унутрашњих послова, како је то предвиђено чланом 42. став 2. Закона о заштити од пожара.

Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да је оспореним прописивањем из члана 14. у дијелу којим је табеларно приказана систематизација Територијалне ватрогасне јединице и чл. 99. до 104. Правилника о измјенама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” број 9/16) и Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Општинске административне службе Козарска Дубица (“Службени гласник Општине Козарска Дубица” број 1/17), дошло до повреде одредбе члана 42. став 2. Закона о заштити од пожара, јер доносилац ових аката приликом њиховог доношења није претходно прибавио мишљење Министарства унутрашњих послова. Тиме је истовремено нарушено и начело законитости из члана 108. став 2. Устава Републике Српске, према којем прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

С обзиром на то да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање,

Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности и законитости оспорених правилника одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

*Одлука број: У-43/18 од 25. априла 2019. године
“Службени гласник Републике Српске” број 11/19*

ИЗМИРЕЊЕ ПОРЕСКЕ ОБАВЕЗЕ

Законодавним нормирањем којим се без прецизног формулисања одређује која су повезана лица и по ком основу дужна измирити туђу пореску обавезу, државном органу се даје превелик ниво дискреционих овлашћења приликом додјеле ЈИБ-а, чиме се угрожава право на правну сигурност, као један од најважнијих сегмената начела владавине права

Из образложења

Немања Шикман из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање уставности Закона о измјенама и допунама Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 44/16) и то члана 4. у дијелу којим је послије члана 22. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13 и 31/14) додат нови члан 22а став 1, као и члана 9, којим је у члану 38. основног текста закона измијењен став 4, те додат нови став 5, а што у основи представља члан 22а став 1. и члан 38. ст. 4. и 5. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13, 31/14 и 44/16). Из навода којим се образлаже оспоравање одредби члана 22а став 1. наведеног закона произлази да је оспорена само тачка а) става 1. овог члана Закона, којом је прописано да Пореска управа Републике Српске неће додијелити јединствени идентификациони број (у даљем тексту: ЈИБ) правном лицу у оснивању чији је оснивач правно или физичко лице или њихова повезана лица која имају доспјеле, а неизмирене пореске обавезе. Давалац иницијативе оспорава наведене одредбе Закона у односу на члан 5. ал. 4. и 5, чланове 25. и 27. став 1, члан 30. став 1, члан 31. став 1, члан 39. став 1, чланове 48, 50. и 52. став 1, члан 66. став 2. и члан 108. Устава Републике Српске. Као разлог оспоравања одредби члана 22а став 1. тачка а) Закона давалац иницијативе наводи, између осталог, да се на тај начин онемогућа-

ва великом броју субјеката да остваре своја права будући да су приликом њиховог остваривања условљена измирењем пореских обавеза са њима повезаних лица иако на измирење тих обавеза ни на који начин не могу да утичу. У иницијативи се, такође, детаљно наводе и разлози оспоравања члана 38. ст. 4. и 5. Закона о пореском поступку, којим се лица која имају статус повезаних лица са пореским обвезником обавезују на плаћање његове пореске обавезе уколико се ова обавеза не може наплатити од пореског обвезника, те предлаже да Суд утврди да оспорене законске одредбе нису у сагласности са Уставом Републике Српске.

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

Оспореним чланом 22а став 1. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13, 31/14 и 44/16) прописано је да Пореска управа не додјељује ЈИБ сљедећим лицима: правном лицу у оснивању чији је оснивач правно или физичко лице или њихова повезана лица која имају доспјеле, а неизмирене пореске обавезе (тачка а), а оспореним чланом 38. Закона да повезано лице одговара за обавезе пореског обвезника у случајевима када је утврђено да се пореска обавеза не може наплатити из новчаних средстава, покретне или непокретне имовине, хартија од вриједности или личних примања пореског обвезника (став 4) те да, у случају из става 4. овог члана, Пореска управа рјешењем о плаћању пореских обавеза из члана 40. овог закона утврђује да наплата утврђених пореских обавеза од пореског обвезника није могућа ни на један од законом прописаних начина, утврђује статус повезаног лица и налаже повезаном лицу да плати утврђену пореску обавезу у року од 30 дана од дана достављања рјешења (став 5).

Оцјена уставности оспорених одредби члана 22а став 1. тачка а) и члана 38. ст. 4. и 5. Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11, 108/11, 67/13, 31/14 и 44/16) тражена је у односу на члан 5. ал. 4. и 5, чланове 25. и 27. став 1, члан 30. став 1, члан 31. став 1, члан 39. став 1, члан 48. став 1, чланове 50. и 52. став 1, члан 66. став 2. и члан 108. Устава Републике Српске, којима је утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права и тржишној привреди (члан 5. ал. 4. и 5), да је зајемчена слобода мисли и одређења, савјести и увјерења, као и јавног изражавања мишљења (члан 25), да је научно, културно и умјетничко стварање слободно (члан 27. став 1), да грађани имају право на мирно окупљање и јавни протест (члан 30. став 1), да је зајемчена слобода политичког организовања и дјеловања у складу са законом (члан 31. став 1), да свако има право на рад и слободу

рада (члан 39. став 1), да се права и слободе зајемчени овим уставом не могу одузети ни ограничити (члан 48. став 1), 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 се слободно предузетништво може законом ограничити ради заштите интереса Републике, човјекове околине, здравља и безбједности људи (члан 52. став 1), да људска права и слободе, једнакост пред законом, самосталност и једнак положај предузећа и других организација, уставни положај и права јединица локалне самоуправе основа и мјера овлашћења и одговорности републичких органа (члан 66. став 2) и да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом (члан 108).

У другим одредбама које су од значаја за оцјену основаности навода даваоца иницијативе Устав утврђује: да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом (члан 49. став 1), да Република мјерама економске и социјалне политике подстиче економски развој и повећање социјалног благостања грађана (члан 51), да Република и општина буџетом утврђују јавне приходе и јавне расходе, а средства буџета су порези, таксе и други законом утврђени приходи (члан 62), да је обавеза плаћања пореза и других дацбина општа и да се утврђује према економској снази обвезника (члан 63) и да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, порески систем, организацију, надлежност и рад државних органа, финансирање остваривања права и дужности Републике, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тач. 7, 10, 17. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава).

Приликом разматрања основаности навода даваоца иницијативе Суд је, такође, имао у виду да се Законом о пореском поступку Републике Српске уређује организација, надлежност, права и обавезе Пореске управе Републике Српске, права и обавезе пореских обвезника, порески поступак, плаћање пореских обавеза, редовна и принудна наплата пореских обавеза, као и други начини престанка пореских обавеза, пореска контрола, посту-

пак по правном лијеку и надзор и прекршаји из области пореза у Републици Српској (члан 1), те је овим законом, између осталог, прописано и то чланом 2. да је порез свака обавеза плаћања прописана пореским прописима коју је порески обвезник дужан да уплати у корист буџета Републике Српске, буџета градова, општина и фондова (тачка а), да је пореска обавеза плаћања пореза доспјелих за плаћање у роковима који су прописани пореским прописима (тачка в), да је порески обвезник физичко или правно лице, дио правног лица или други субјекти који су у складу са пореским прописима у Републици Српској обавезни да плате порез (тачка г), чланом 14. да порески обвезник има право и обавезу да се региструје у Пореској управи и да пријави организационој јединици у којој је регистрован промјену адресе или промјену облика организовања привредног друштва, те промјену других података у вези са уписом у регистар код Пореске управе (став 1. тачка а), чланом 15. да порески поступак обухвата, између осталог, поступак регистрације (став 2. тачка а), чланом 20. да регистрацију пореских обвезника врши Пореска управа (став 1), чланом 25. да се пријава за регистрацију обвезника из члана 20. овог закона подноси Пореској управи у року од осам дана од дана регистрације код органа надлежних за регистрацију правног лица, другог субјекта, односно предузетника (став 1), те да ће Пореска управа, ако обвезник не поднесе пријаву за регистрацију у року из става 1. овог члана, извршити регистрацију по службеној дужности, ако има сазнања да је настала обавеза регистрације (став 2), чланом 34. да пореску обавезу измирује непосредно порески обвезник, осим у случају када је овим законом или другим пореским прописима одређено да је друго лице одговорно за испуњење пореске обавезе пореског обвезника (став 2), а чланом 38. да се повезаним лицима, у смислу овог закона, сматрају: чланови породице пореског обвезника, лице које контролише обвезника, лице које контролише обвезник или лице које је под заједничком контролом са обвезником (став 1), да су чланови породице пореског обвезника из става 1. тачка а) овог члана супружник пореског обвезника, сродници по крви у правој линији, браћа и сестре, усвојеници и њихови потомци који живе у заједничком домаћинству са пореским обвезником (став 2) и да контрола из става 1. тачка б) овог члана значи власништво, директно или путем једног или више правних лица, од најмање 50% вриједности имовине или најмање 50% гласова акционара правног лица које је у питању, на начин да се сматра да лице посједује све акције које директно или индиректно посједују чланови његове породице (став 3).

Поред наведених уставних и законских одредби Суд је имао у виду и да је, у раније вођеном поступку, оцјењивао уставност, између осталог, и

члана 38. став 4. Закона о пореском поступку Републике Српске, којим је била прописана одговорност повезаних лица за обавезе пореског обвезника, те донио Одлуку У-30/16 од 30. јануара 2019. године („Службени гласник Републике Српске“ број 11/19), којом је утврдио да наведена законска одредба није у сагласности са чланом 5. алинеја 4, чланом 10, чланом 48. став 1. и чланом 49. Устава, као ни са чланом 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода истичући у образложењу, поред осталог: “да законодавац оспореним прописивањем из члана 38. став 4. Закона није одредио никакве узрочно-посљедичне везе на основу којих би се засновала одговорност повезаног лица за плаћање неизмирене пореске обавезе пореског обвезника, односно да није јасно и предвидљиво утврђено које од повезаних лица и по ком правном основу у обавези да умјесто пореског обвезника плати његову пореску обавезу као супсидијарни платац, што је у супротности са правном сигурношћу као једним од најважнијих сегмената начела владавине из члана 5. алинеја 4. Устава; да су оспореном законском одредбом, супротно члану 10. Устава, повезана лица као грађани доведени у неравноправан положај у праву на заштиту права својине само по основу тог својства у односу на пореске обвезнике; да је оспорена законска норма у супротности са начелом заштите имовинских права из члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију које одредбе, поред осталих, постављају и захтјев сразмјерности приликом задирања државе у право на имовину грађана, кад је то у општем интересу, односно да принцип сразмјерности који подразумијева да ограничење права на имовину мора бити разумно и такво да се постигне легитимна сврха да је неопходно ради остваривања постављеног циља и да терет који се намеће није претјеран, у конкретном случају није испуњен будући да је оспореним прописивањем нарушена правична равнотежа између јавног интереса и имовинских интереса физичких и правних лица, као и да је оспореним прописивањем дошло до повреде члана 48. став 1. и члана 49. Устава”.

Полазећи од изложеног Суд је утврдио да члан 22а став 1. тачка а) Закона о пореском поступку Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 102/11,108/11, 67/13,31/14 и 44/16) у дијелу који гласи: “...или њихова повезана лица...,” није у сагласности са Уставом. Наведено из разлога што се раније заузети став овог суда у погледу одговорности повезаног лица за обавезе пореског обвезника у цијелости односи и на оспорено прописивање из члана 22а став 1. тачка а) наведеног закона у дијелу који се тиче одговорности правног лица у оснивању односно његовог оснивача за неизмирене пореске обавезе са њим повезаних лица. Наи-

ме, овлашћење законодавца да уреди порески поступак, а у оквиру тога и поступак регистрације пореских обвезника у Пореској управи Републике Српске, истовремено значи и обавезу да законска норма мора да испуњава одређене стандарде који се тичу њеног квалитета, дакле да би законска одредба била у функцији владавине права и једнакости свих пред законом, али и остваривања основних права зајемчених Уставом, она мора да буде јасна, прецизна, доступна адресатима и за њих предвидљива, тј. таква да они могу стварно и конкретно знати своја права и обавезе да би у складу са њима могли поступати. Имајући у виду наведено Суд је оцијенио да, прописивање из члана 22а. став 1. тачка а) Закона о пореском поступку Републике Српске у дијелу који гласи: “...или њихова повезана лица...,” посматрано са становишта захтјева који произлазе из уставног начела владавине права, није прецизно и јасно, тј. нису прецизно формулисани критеријуми на основу којих би се засновала одговорност правног лица у оснивању односно његових оснивача (правног или физичког лица) за неизмирене пореске обавезе са њима повезаних лица. Ово из разлога што чињеница повезаности, без прецизног формулисања за које од повезаних лица и по ком основу је правно лице у оснивању у обавези да измири пореску обавезу како би му Пореска управа додијелила ЛИБ даје, по оцјени Суда, превелик ниво дискреционих овлашћења Пореској управи Републике Српске која у поступку регистрације пореских обвезника одлучује о додјели, односно ускраћивању ЛИБ-а, што објективно угрожава право на правну сигурност, као један од најважнијих сегмената начела владавине права, а уз то, будући да се без јединственог идентификационог броја порески обвезници не могу појављивати у правном промету, чини је несагласном и са чланом 39. став 1, те чланом 52. Устава.

Наводе даваоца иницијативе да оспорено прописивање није у сагласности са члановима 25. и 27. став 1, чланом 30. став 1, чланом 31. став 1, те члановима 50. и 66. став 2. Устава Суд није разматрао из разлога што су паушални и не садрже образложење у чему се, у конкретном случају, састоји повреда ових одредаба.

Одлука број: У-49/18 од 25. април 2019. године
“Службени гласник Републике Српске” број 38/19

НАПЛАТА КОМУНАЛНИХ УСЛУГА

Будући да пружање и коришћење комуналних услуга има облигациони карактер који се заснива на уговорном односу између даваоца и корисника услуге, нема законског основа за наплату ове услуге без постојања закљученог уговора, те је такво нормативно одређење супротно законским одредбама и уставном начелу законитости.

Из образложења

Милош Ђурић из Модриче дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 61. став 2. и 3. Одлуке о комуналном реду (“Службени гласник Општине Модрича” број 1/16), (у даљем тексту: Одлука). Давалац иницијативе сматра да оспорена одредба члана 61. став 2. Одлуке није у сагласности са чланом 3. тачка г), чланом 4. став 1. Закона о заштити потрошача у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 6/12, 63/14 и 18/17), те чланом 9а став 2, као и са чланом 16. став 1. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), којим је прописано да се пружање и коришћење комуналних услуга врши на основу уговора закљученог између даваоца комуналне услуге и корисника. С тим у вези, указује на члан 27. Закона о облигационим односима (“Службени лист СФРЈ” бр. 29/78, 39/85, 57/89) и („Службени гласник Републике Српске“ бр. 17/93, 3/96, 39/03 и 74/04). Такође сматра да је и оспорена одредба члана 61. став 3. Одлуке у супротности са чланом 16. став 1. Закона о комуналним дјелатностима, јер прописује обавезу корисника услуге да плаћа цијену предметне комуналне услуге и у случају ако нема закључен уговор са даваоцем услуге о одвозу комуналног отпада. Давалац иницијативе сматра да је Скупштина Општине Модрича, прописујући ову обавезу, изашла из оквира овлашћења јединице локалне самоуправе. Због наведеног, по мишљењу даваоца иницијативе, оспорено прописивање није сагласно ни са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске.

У одговору Скупштине Општине Модрича оспоравају се наводи из иницијативе, те је истакнуто да су услуге одвоза комуналног отпада услуге од општег друштвеног и економског интереса и да се у том смислу не може примјењивати члан 3. Закона о заштити потрошача у Републици Српској, онако како то наводи давалац иницијативе, као и да услове, квалитет

и цијену ових услуга одређује или контролише државни орган или други носилац јавног овлашћења ради задовољавања општег друштвеног интереса. Предлаже се да се иницијатива не прихвати.

Одлуку о комуналном реду (“Службени гласник Општине Модрича” број 1/16) донијела је Скупштина Општине Модрича на основу члана 30. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13), члана 6. Закона о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске” број 124/11), члана 9. став 3. Закона о комуналној полицији (“Службени гласник Републике Српске” број 28/13) и члана 35. Статута Општине Модрича (“Службени гласник Општине Модрича” број 7/14). Овом одлуком уређује се комунални ред и одржавање комуналног реда на подручју општине Модрича, мјере за провођење комуналног реда и казнене одредбе предвиђене за повреде понашања утврђених овом одлуком, те услови и начин обављања комуналних дјелатности.

Оспореним одредбама члана 61. Одлуке прописано је да су сви корисници комуналних услуга обавезни да закључе уговор о одвозу комуналног отпада са даваоцем комуналних услуга коме је Општина повјерила вршење те дјелатности и плаћати цијену одвоза комуналног отпада (став 2), те да је корисник комуналне услуге, на територији гдје се обавља комунална дјелатност прикупљања и одвожења комуналног отпада, обавезан плаћати цијену комуналне услуге и ако нема закључен уговор о одвозу комуналног отпада са даваоцем комуналне услуге (став 3).

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорених одредби Одлуке Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено да општина преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, те да извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, и обезбјеђује извршавање прописа и општих аката општине (члан 102. став 1. тач. 2. и 6), као и да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, и да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Законом о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13), који је био на снази у вријеме доношења оспореног акта, као и сада важећим Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), прописано је да самосталне надлежности општине обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности (члан 12. тачка б) алинеја 2. ранијег, односно члан 18. тачка 2) подтачка 2. важећег закона), да је

скупштина представнички орган, орган одлучивања и креирања политике јединице локалне самоуправе, који је, у смислу овог закона, надлежан да, између осталог, доноси одлуке и друге опште акте и даје њихово аутентично тумачење (члан 30. став 1. алинеја 2. ранијег, односно члан 39. ст. 1. и 2. тачка 2. важећег закона).

Суд је такође имао у виду да су Законом о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) уређене комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања (члан 1), те да је прописано: да се као дјелатност од посебног јавног интереса сматра и збрињавање отпада из стамбених и пословних простора, (члан 2. став 1. тачка г); која обухвата прикупљање, одвожење, депоновање, уништавање или прераду отпада, осим индустријског отпада и опасних материја, као и одржавање депоније; да је давалац комуналне услуге јавно комунално предузеће или други привредни субјект којем су повјерени послови обављања комуналне дјелатности, а корисник комуналне услуге је физичко лице, предузетник, удружење грађана, привредно друштво и друга правна лица, органи, организације и институције јавних служби који на законит начин користе комуналне производе и услуге (члан 3. тач. д, ш, и т); да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности и да својом одлуком детаљније прописује, између осталог, услове и начин обављања комуналних дјелатности, као и јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне дјелатности и начин наплате комуналних услуга (члан 6. став 1. тач. а. и д); да јединица локалне самоуправе својом одлуком детаљније прописује опште услове које садржи уговор између даваоца и корисника комуналне услуге (члан 6. став 1. тачка г); да одлуку из става 1. овог члана доноси скупштина јединице локалне самоуправе (члан 6. став 2); да јединица локалне самоуправе за обављање комуналних дјелатности и других дјелатности од јавног интереса може основати јавно комунално предузеће или те послове може повјерити другим привредним субјектима који су дужни да ту дјелатност обављају у складу са овим законом и другим прописима (члан 7. став 1); да корисник комуналне услуге користи комуналне услуге које је јединица локалне самоуправе организовала на свом подручју у складу са одредбама овог закона (члан 9а став 1), да се изузетно од става 1. овог члана, кориснику комуналне услуге може на његов захтјев одобрити да не користи неку комуналну услугу или престанак њеног коришћења, односно корисник има право на раскид уговора ако давалац те услуге не може обезбиједити прописани квалитет, ако техничке карактеристике си-

стема не омогућавају њено коришћење или ако за корисника постоје боља техничка и економски повољнија рјешења, под условом да то не шкоди другим корисницима, водећи рачуна о мјерама из члана 5. овог закона (члан 9а став 2), да се услови под којима се кориснику комуналне услуге може одобрити да не користи неку комуналну услугу или да је престане користити детаљније прописују у одлуци из члана 6. став 2. овог закона (члан 9а став 3); да се пружање и коришћење комуналних услуга врши на основу уговора закљученог између даваоца комуналне услуге и корисника (члан 16. став 1), те да се, изузетно, комунална услуга може ускратити кориснику ако одбије да закључи уговор о коришћењу комуналне услуге (члан 19. став 2. тачка г).

Поред наведеног, Суд је имао у виду одредбе Закона о заштити потрошача у Републици Српској (“Службени гласник Републике Српске” бр. 6/12, 63/14 и 18/17), према којима је прописано да је услуга од општег економског интереса, између осталог, и услуга одржавања чистоће и друга јавна услуга прописана законом, те да се пружање економске услуге потрошачу заснива на уговорном односу између потрошача и трговца (члан 46. ст. 1. и 2). Остале одредбе овог закона, на које се указује иницијативом, којима је прописано да у основна права потрошача у смислу овог закона спада могућност избора између више роба и услуга по прихватљивим цијенама и уз гаранцију квалитета (члан 3. тач. г) и да се потрошач не може одрећи права, нити бити ускраћен за права која су му дата овим законом (члан 4. став 1), по оцјени Суда, нису од утицаја на одлучивање у конкретном предмету.

Имајући у виду напријед наведене уставне одредбе и одредбу члана 16. став 1. Закона о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), према којој се пружање и коришћење комуналних услуга врши на основу уговора закљученог између даваоца комуналне услуге и корисника, Суд је оцијенио да оспорено прописивање из 61. став 3. Одлуке о комуналном реду (“Службени гласник Општине Модрича” број 1/16) није у сагласности са Уставом Републике Српске, нити са Законом о комуналним дјелатностима (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17).

Прије свега, Суд је утврдио да је према члану 18. тачка 2. подтачка 2. Закона о локалној самоуправи, као и члану 6. став 1. тачке а) и д) и став 2. Закона о комуналним дјелатностима, Скупштина Општине Модрича била овлашћена да донесе оспорену одлуку, с циљем спровођења у пракси релевантних одредаба Закона о комуналним дјелатностима. Међутим, по оцјени овог суда, оспореним прописивањем, којим се утврђује обаве-

за плаћања прикупљања и одвожења комуналног отпада без закљученог уговора са даваоцем ове услуге, дошло је до повреде начела законитости. Наиме, како из члана 16. став 1. Закона о комуналним дјелатностима несумњиво произлази, пружање и коришћење комуналних услуга, па тако и услуге прикупљања и одвожења комуналног отпада, има облигациони карактер, јер је засновано на уговорном односу између даваоца и корисника услуге. Због тога, по оцјени Суда, нема законског основа за наплату ове услуге без постојања закљученог уговора. Поред тога, одредбом члана 6. став 1. тачка г) истог закона, законодавац је додатно нагласио уговорни карактер пружања комуналних услуга одређујући обавезу јединице локалне самоуправе да својом одлуком детаљније прописује опште услове које садржи уговор између даваоца и корисника комуналне услуге. Имајући у виду изложено, Суд је утврдио да је Скупштина Општине Модрича, која је одредбом члана 61. став 3. Одлуке о комуналном реду (“Службени гласник Општине Модрича” број 1/16) прописала обавезу плаћања прикупљања и одвожења комуналног отпада на начин супротан наведеној одредби Закона о комуналним дјелатностима, изашла из оквира својих уставних и законских овлашћења, чиме су нарушене гаранције из члана 102. став 1. тачка 2. и члана 108. Устава Републике Српске.

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

МОНИТОРИНГ КВАЛИТЕТА ВАЗДУХА

Када законом није прописан одређени услов за обављање одговарајуће дјелатности, доносилац подзаконског нормативног акта је изашао из законских оквира тражењем постојања тог услова, чиме је дошло до повреде уставног начела законитости.

Из образложења

Приједлогом “Еко дозвола” д.о.о. Бања Лука, Институт за грађевинарство “ИГ” д.о.о. Бања Лука, “Унис” Институт за екологију, заштиту на раду заштиту од пожара д.о.о. Источно Сарајево, “В-З-заштита” д.о.о. Бања Лука, Мастер д.о.о. – ПЈ “Мастер институт” Бања Лука, “Пројект” а.д. Бања Лука, “Рударско-технолошки завод” д.о.о. Приједор, Техничко-еколошки завод д.о.о. Бања Лука и “Еко траде” д.о.о. Градишка – покренут

је пред Уставним судом Републике Српске поступак за оцјењивање уставности и законитости члана 3. став 1. тачка 1. Правилника о условима за издавање дозволе за мониторинг квалитета ваздуха („Службени гласник Републике Српске“ број 3/18), (у даљем тексту: Правилник). Подносиоци приједлога сматрају да је оспорена одредба предметног правилника у супротности са чланом 59. став 1. Закона о заштити ваздуха („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 46/17), којим је прописано да овлашћена правна лица из члана 58. ст. 1. и 2. овог закона могу вршити мјерење након добијања дозволе надлежног министарства уколико испуњавају услове који се односе на кадар, опрему и простор, као и ако су технички оспособљена према захтјевима стандарда BAS ISO/IEC17025, у складу са посебним прописом. Такође, истиче се да је став 1. тачка 1) оспореног члана 3. Правилника у супротности са чланом 18. став 1. Оквирног закона о регистрацији пословних субјеката у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ” број 42/04), као и Уставом Републике Српске, којим је утврђено да је Република суверена у свим питањима, осим оних које су Уставом Босне и Херцеговине утврђене као надлежности њених институција. Уз то, указује се на члан 69. став 2. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 и 57/16), којим је прописано да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе. На тај начин је, сматрају подносиоци приједлога, правним субјектима који су регистровани у Федерацији БиХ, али не и у Републици Српској онемогућено прибављање дозволе за мониторинг квалитета ваздуха. Предлаже се да Суд утврди да оспорено нормирање није у сагласности са Уставом и законом, као и да Суд обустави примјену оспореног Правилника до коначне одлуке.

Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске доставило је одговор у коме се наводи да је иницијатива неоснована. Уз то, као правни основ за доношење оспореног акта, наводе се одредбе чл. 58. и 59. Закона о заштити ваздуха, као и члана 3. Устава Републике Српске, те члана III став 3. тачка а) Устава Босне и Херцеговине. Оспоравајући наводе из иницијативе, у одговору се посебно истиче просторно важење прописа у области заштите животне средине, да поменути закон и предметни правилник важе на територији Републике Српске, као и да надзор над примјеном овог закона и прописа донесених на основу њега врше надлежни органи Републике. С тим у вези, у одговору се појашњавају разлози оспореног нормирања, те истиче да је доношењем оспореног акта извршена потпуна имплементација Закона о заштити ваздуха у дијелу

који се односи на послове мјерења емисије и нивоа загађујућих материја у ваздуху. Предлаже се да Суд не прихвати дату иницијативу.

Правилник о условима за издавање дозволе за мониторинг квалитета ваздуха („Службени гласник Републике Српске“ бр. 3/18 и 57/18) донио је министар за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске на основу члана 59. став 2. и члана 60. став 3. Закона о заштити ваздуха („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 46/17) и члана 82. став 2. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 и 57/16). Овим правилником прописују се детаљнији услови за издавање дозвола за мониторинг квалитета ваздуха и/или за мјерење емисије из стационарних извора загађивања, као и услови које треба да испуни правно лице које прати рад аутоматских станица, прикупља и обрађује податке добијене контролом квалитета ваздуха у локалној мрежи (члан 1).

Оспореним чланом 3. овог правилника прописано је да захтјев за добијање дозволе за мониторинг квалитета ваздуха и/или захтјев за добијање дозволе за мјерење емисије из стационарних извора загађивања правно лице подноси министарству надлежном за заштиту животне средине, уз који се прилаже сљедећа документација: 1) доказ да је правно лице регистровано у Републици Српској у складу са прописима који регулишу регистрацију привредних субјеката, 2) доказ о акредитацији за обављање послова мониторинга квалитета ваздуха и/или мјерења емисија из стационарних извора загађивања, 3) доказ о уплаћеној административној такси (став 1), те да министарство доноси рјешење о издавању дозволе за мониторинг квалитета ваздуха и/или рјешење о издавању дозволе за мјерење емисије из стационарних извора загађивања, на основу захтјева и приложене документације (став 2).

У поступку оцјењивања оспореног члана 3. Правилника Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено да човјек има право на здраву животну средину и да је свако, у складу са законом, дужан да у оквиру својих могућности штити и унапређује животну средину (члан 35), да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, правни положај предузећа и других организација, њихових удружења и комора, заштиту животне средине (тачка 6. и 13. Амандмана XXXII, којим је замијењен члан 68. Устава), као и да закони, статути, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, односно да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108)

Сагласно цитираним уставним овлашћењима, Законом о заштити ваздуха („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 46/17) уређена је

заштита и управљање квалитетом ваздуха, те одређене мјере, начин организовања и контрола спровођења заштите и побољшања квалитета ваздуха као природног добра од општег интереса које ужива посебну заштиту (члан 1. став 1). Према члану 3. тачка ћ) овог закона овлашћено правно лице је стручна организација акредитована као лабораторија за испитивање, која посједује дозволу за вршење мониторинга ваздуха и/или мјерење емисије коју издаје министарство надлежно за послове заштите животне средине, док је чланом 9. дефинисан мониторинг квалитета ваздуха као јединствен функционални систем праћења и контроле степена загађења ваздуха и одржавање базе података о квалитету ваздуха, који се успоставља у циљу ефикасног управљања квалитетом ваздуха, а обезбјеђују га, у оквиру своје надлежности утврђене законом, Република и јединице локалне самоуправе, те да Влада доноси пропис којим утврђује услове за мониторинг квалитета ваздуха на територији Републике, на приједлог Министарства. За праћење квалитета ваздуха на нивоу Републике успоставља се републичка мрежа мјерних станица и/или мјерних мјеста (члан 11. став 1). Надлежни орган јединице локалне самоуправе може да овласти правно лице које прати рад аутоматских станица, прикупља и обрађује податке добијене контролом квалитета ваздуха у локалној мрежи под условима који су прописани актом из члана 60. овог закона (члан 15. став 1). Влада, у циљу управљања квалитетом ваздуха, на приједлог Министарства, прописује вриједности квалитета ваздуха (члан 18. став 2). Министар посебним прописом утврђује мјере за спречавање и смањење загађивања ваздуха и побољшања квалитета ваздуха, прописне садржине (члан 41), као и да граничне вриједности емисије загађујућих материја из постојећих постројења за сагоријевање прописује министарство (члан 42).

Уређујући послове мјерења емисије и нивоа загађујућих материја у ваздуху, овим законом прописано је да су овлашћена правна лица која имају дозволу за мониторинг квалитета ваздуха дужна да мјерење квалитета ваздуха обављају у складу са прописом из члана 9. став 3. и члана 18. став 2. овог закона, и да су овлашћена правна лица која имају дозволу за мјерење емисије из стационираних извора загађивања дужна да мјерење емисије обављају у складу са актом из чл. 41. и 42. овог закона (члан 58. ст. 1. и 2), да овлашћена правна лица из члана 58. ст. 1. и 2. овог закона могу вршити мјерење након добијања дозволе надлежног министарства уколико испуњавају услове који се односе на кадар, опрему и простор, као и ако су технички оспособљена према захтјевима стандарда BAS ISO/IEC 17025, у складу са Законом о метрологији Републике Српске, те да министар прописује детаљније услове за издавање дозволе из става 1. овог члана, као и

услове које треба да испуни правно лице из члана 15. став 4. овог закона, и да ће се одузети дозвола за мјерење квалитета ваздуха и/или емисије ако овлашћено правно лице престане да испуњава прописане услове и ако се утврди да овлашћено правно лице ове послове не обавља у складу са изда- том дозволом и прописима из члана 9. став 3, члана 18. став 2. овог закона, односно чл. 41. и 42. овог закона (члан 59), да оператер који самостално врши мјерење квалитета ваздуха и/или емисије мјерења мора вршити у складу са прописом из члана 9. став 3. и члана 18. став 2. овог закона, од- носно чл. 41. и 42. овог закона, док оператер из става 1. овог члана може добити дозволу Министарства да, у оквиру своје регистроване дјелатности, самостално обавља послове мјерења квалитета ваздуха и/или емисије, под условом да је стручно и технички оспособљен, те да министар прописује детаљније услове за издавање дозволе из става 2. овог члана у складу са чланом 59. став 2. овог закона (члан 60).

Поред тога, Суд је имао у виду да је Законом о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 и 31/18) који је био на снази у вријеме доно- шења Правилника о условима за издавање дозволе за мониторинг квали- тета ваздуха, као и сада важећим Законом о републичкој управи („Служ- бени гласник Републике Српске“ број 115/18) прописано да органи управе доносе, поред осталог, правилнике којима се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе и који се објављују у „Службеном гласнику Ре- публике Српске“ само када су за то изричито овлашћени законом или про- писом Владе (члан 69. ст. 1, 2. и 5. и члан 70. став 1. ранијег, односно члан 63. став 2. и члан 64. став 1. важећег закона).

Сагласно наведеним законским одредбама министар за просторно уређење, грађевинарство и екологију, по оцјени Суда, био је овлашћен да донесе Правилник о условима за издавање дозволе за мониторинг ква- литета ваздуха („Службени гласник Републике Српске“ бр. 3/18 и 57/18) којим се регулишу детаљнији услови за издавање дозвола за мониторинг квалитета ваздуха и/или за мјерење емисије из стационарних извора за- гађивања, као и услови које треба да испуни правно лице које прати рад аутоматских станица, прикупља и обрађује податке добијене контролом квалитета ваздуха у локалној мрежи. Међутим, Суд је оцијенио да пропи- сивање као у оспореној одредби члана 3. став 1. тачка 1. овог правилника, према којој уз захтјев за добијање дозволе за мониторинг квалитета вазду- ха и/или емисије треба приложити доказ да је правно лице регистровано у Републици Српској у складу са прописима који регулишу регистрацију привредних субјеката, није у сагласности са Законом о заштити ваздуха

(„Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 46/17). Чланом 59. ст. 1. и 3. Закона о заштити ваздуха прописано је да овлашћена правна лица из члана 58. ст. 1. и 2. овог закона могу вршити мјерење након добијања дозволе надлежног министарства, уколико испуњавају услове који се одnose на кадар, опрему и простор, и ако су технички оспособљена према захтјевима стандарда BAS ISO/IEC17025, у складу са Законом о метрологији Републике Српске, те да ће се овлашћеном правном лицу одузети дозвола за мјерење квалитета ваздуха и/или емисије ако престане да испуњава прописане услове и ако се утврди да ове послове то лице не обавља у складу са издатом дозволом и прописима из члана 9. став 3, члана 18. став 2, односно чл. 41. и 42. овог закона. Закон о заштити ваздуха, дакле, овом, као нити једном другом одредбом, није прописао да је услов за добијање дозволе за мониторинг квалитета ваздуха да је правно лице регистровано у Републици Српској у складу са прописима који регулишу регистрацију привредних субјеката. Пошто се правилником само разрађују поједине одредбе закона, по оцјени Суда, доносилац предметног правилника прописивањем као у оспореној одредби члана 3. став 1. тачка 1. овог акта изашао из поменутих законских оквира, чиме су повријеђене гаранције из члана 108. став 2. Устава Републике Српске, према којем прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Према члану 115. Устава Републике Српске, није у надлежности Суда да цијени усаглашеност прописа са законима које је усвојила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, односно, у конкретном случају, са Оквирним законом о регистрацији пословних субјеката у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ” број 42/04).

С обзиром на чињеницу да је одлучено о уставности и законитости оспореног акта, Суд је оцијенио да је беспредметно разматрање захтјева из приједлога за обуставу примјене Правилника о условима за издавање дозволе за мониторинг квалитета ваздуха („Службени гласник Републике Српске“ бр. 3/18 и 57/18).

Одлука број: У-52/18 од 22. мај 2019. године
“Службени гласник Републике Српске”, број 46/19

ПРАВО НА МИРНО ОКУПЉАЊЕ

Пошто законодавац није у могућности да за сваку поједину јединицу локалне самоуправе дефинише простор примјерен за јавно окупљање грађана, није у несагласности са Уставом одредба закона којом се даје овлашћење надлежним органима локалних заједница да одреде такве просторе на свом подручју.

Из образложења

Стефан Мачкић из Бање Луке, кога заступа Драгана Станковић, адвокат из Бање Луке, дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 3. став 3. Закона о јавном окупљању (“Службени гласник Републике Српске” број 118/08). У иницијативи се наводи да оспорена законска одредба није у сагласности са чланом 5. ал. 1. и 4, затим чл. 25, 30, 31, 32. и 49. Устава Републике Српске, чл. 10. и 11. Европске конвенције о људским правима и чл. 19. и 21. Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Давалац иницијативе, наиме, истиче да је чланом 30. став 2. Устава утврђено да се слобода окупљања може ограничити само законом, али никако актима које су надлежни да доносе органи градова и општина. Будући да, по мишљењу иницијатора, оспорена законска одредба у суштини предвиђа да се подзаконским актом прописује начин остваривања права и слобода из члана 30. став 1. Устава, ова норма је противна и члану 49. став 2. Устава. Поред тога, давалац иницијативе сматра да се оспореним прописивањем градовима и општинама даје неограничена моћ да произвољно одређују гдје се права и слободе могу уживати, због чега је у конкретном случају нарушено и начело владавине права. Такође је мишљења да се оспореном одредбом законодавне ингеренције Народне скупштине, у дијелу који обухвата прописивање ограничавања слободе окупљања и уређивање начина остваривања права и слобода грађана, покушавају пренијети на градове и општине, што је супротно начелу подјеле власти из члана 5. алинеја 7. и члана 69. став 1. Устава.

Народна скупштина Републике Српске није доставила одговор на наводе иницијативе.

Чланом 3. став 1. Закона о јавном окупљању (“Службени гласник Републике Српске” број 118/08) прописано је да је простор примјерен за јавни

скуп јавно мјесто које је приступачно и погодно за окупљање лица чији број и идентитет није унапријед одређен и на коме окупљање грађана не доводи до угрожавања права других лица, јавног морала, безбједности људи и имовине, здравља људи и ометања јавног саобраћаја. Према оспореном ставу 3. члана 3. овог закона, актом града, односно општине одређује се простор из става 1. овог члана.

У поступку оцјењивања оспорене законске норме Суд је имао у виду одредбе тачака 5. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68, а којом је утврђено да Република уређује и обезбјеђује остваривање и заштиту људских права и слобода и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, у конкретном случају релевантан је и члан 30. Устава, према којем грађани имају право на мирно окупљање и јавни протест, а слобода окупљања се може законом ограничити само ради заштите безбједности људи и имовине. Надаље, чланом 49. ст. 1. и 2. Устава утврђено је да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом, те да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање. Према члану 102. став 1. тачка 6. Устава, општина преко својих органа, у складу са законом, извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини.

Одредбама Устава у односу на које је давалац иницијативе тражио оцјену уставности утврђено је: да је зајемчена слобода мисли и одређења, савјести и увјерења, као и јавног изражавања мишљења (члан 25), да је зајемчена слобода политичког организовања и дјеловања у складу са законом, те да је забрањено политичко организовање и дјеловање усмјерено на угрожавање демократије, нарушавање интегритета Републике, кршење Уставом зајемчених слобода и права и распиривање националне, расне или вјерске мржње и нетрпељивости (члан 31), те да грађани имају право да јавно износе мишљење о раду државних и других органа и организација, да им подносе представке, петиције и приједлоге и да на њих добију одговор (члан 32).

Сагласно Уставом утврђеним овлашћењима, Законом о јавном окупљању уређена су јавна окупљања грађана ради јавног изражавања политичких, социјалних и других увјерења и интереса, начин организовања мирних окупљања и јавних протеста, јавне приредбе и други јавни скупови који су слободни и остварују се на начин прописан овим законом. Тако је предвиђено да се само овим законом могу прописати ограничења права на

јавно окупљање ради заштите Уставом утврђеног поретка, јавног морала и здравља људи, као и заштите слобода и права других људи (члан 5), да се изузев простора одређеног актом града, односно општине из члана 3. став 3. овог закона, мирно окупљање не може одржавати: у близини болница, на начин да омета приступ возилима хитне помоћи, у близини дјечијих вртића и основних школа док у њима бораве дјеца, у националним парковима и заштићеним парковима природе, осим мирних окупљања која имају за циљ популаризацију заштите природе и човјекове околине, као и обиљежавање значајних историјских датума у близини споменика културе, ако би то могло проузроковати уништење или оштећење заштићене вриједности, на магистралним, регионалним и локалним путевима на начин којим се угрожава безбједност саобраћаја, те у близини објеката који се посебно обезбјеђују на удаљености најмање 50 метара од њих (члан 12), те да ће надлежни орган рјешењем забранити одржавање мирног окупљања ако је пријављено на просторима на којима се у складу са овим законом не може одржавати (члан 13. тачка в).

Полазећи од наведеног Суд је оцијенио да прописивањем из оспорене одредбе члана 3. став 3. Закона о јавном окупљању нису нарушене уставне норме на које се указује у иницијативи. Приликом ове оцјене Суд је, прије свега, имао у виду да Устав јемчи слободу окупљања на општи начин, те да ова слобода може бити ограничена само законом, у складу са уставним оквиrom законодавне надлежности у домену људских права. Како је сврха овог ограничења да се заштите највише уставне вриједности, чланом 30. став 2. Устава предвиђено је да се слобода окупљања може законом ограничити само ради заштите безбједности људи и имовине. Дакле, основне принципе и оквир ограничења слободе окупљања је утврдио Устав, а законодавац је, сходно уставном овлашћењу, те у оквиру датих ограничења, чланом 3. став 1. предметног закона прописао потребне критеријуме и дефинисао простор примјерен за јавни скуп, чланом 12. одредио просторе на којима се мирно окупљање не може одржавати, те је оспореном нормом става 3. овог члана дао овлашћење јединици локалне самоуправе да својим актом одреди конкретне просторе на свом подручју који су примјерени за јавно окупљање.

Како из наведеног произлази, оспорено прописивање не задире у суштину уставних права на мирно окупљање и јавни протест, нити их ограничава, већ напротив, омогућава реализацију ових права. Суд указује на то да законодавац није у могућности да за сваку поједину јединицу локалне самоуправе дефинише простор примјерен за јавно окупљање грађана, због чега је неопходно да надлежни органи градова и општина, у оквиру

законом утврђених критеријума и ограничења, одреде такве просторе на свом подручју.

Из истих разлога Суд је оцијенио да предметном законском нормом није повријеђено начело подјеле власти из члана 69. став 1. Устава, као ни одредба члана 5. алинеја 7. Устава, како то сматра иницијатор, односно да законодавац оваквим прописивањем није пренио законодавне ингеренције на градове и општине. Ради се, по оцјени Суда, о давању овлашћења да се, с циљем провођења у пракси релевентне законске норме, подзаконским актима у општинама и градовима конкретизују простори примјерени за јавна окупљања. Овакво прописивање је сагласно и члану 102. став 1. тачка 6. Устава, којим је утврђено да општина, у складу са законом, извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини.

Поред наведеног Суд је оцијенио да чланом 3. став 3. Закона о јавном окупљању нису доведене у питање ни гаранције из чл. 10. и 11. Европске конвенције о људским правима и чл. 19. и 21. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, на које се указује у иницијативи. Наведене норме ових међународних аката у погледу слободе јавног окупљања у суштини садрже идентичне гаранције као и одредбе Устава Републике Српске у односу на које је оспорена законска норма оцијењена сагласном. Због тога су, по оцјени овог суда, неосновани и наводи иницијативе о повреди члана 5. алинеја 1. Устава, којим се јемчи гарантовање и заштита људских слобода и права у складу са међународним стандардима.

