
ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: др Љубомир Ожеговић

*Одлука број: У-68/19 од 20. маја 2020. године
„Службени гласник Републике Српске“, број 51/20*

СТАМБЕНО ЗБРИЊАВАЊЕ ПОРОДИЦА ПОГИНУЛИХ БОРАЦА И РАТНИХ ВОЈНИХ ИНВАЛИДА

Будући да су право на стамбено збрињавање и право на накнаду ратне штете потпуно различита права која се остварују по различитим, законом прописаним условима, она се уредбом, као подзаконским актом, не могу доводити у везу на начин да се остваривање једног права – права на стамбено збрињавање, ускраћује уколико је реализовано право на накнаду ратне штете, тако да је оспореним прописивањем из уредбе нарушено уставно начело законитости.

Из образложења

Републичка организација породица заробљених и погинулих бораца и несталих цивила Републике Српске поднијела је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности и законитости члана 7. ст. 2. и 3. и члана 11. став 1. тачка 8) и став 2. Уредбе о стамбеном збрињавању породица погинулих бораца и ратних војних инвалида Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ број 26/19), коју је донијела Влада Републике Српске. У погледу норми члана 7. ст. 2. и 3. предметне уребе у приједлогу се износи став да је оспорено прописивање супротно Закону о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 134/11, 9/12 и 40/12), јер овим законом право на предност у стамбеном збрињавању није ограничено годинама живота чланова породице погинулог борца. Овим одредбама Уредбе Влада је, по мишљењу предлагача, прекорачила своја уставна овлашћења и нарушила одредбу члана 69. став 2. Устава, јер је на битно друга-

чији начин, у односу на наведени закон, прописала услове за остваривање статуса и права на стамбено збрињавање ове категорије грађана. Оспоравајући одредбе члана 11. став 1. тачка 8) и став 2. ове уредбе, предлагач истиче да се остваривање права на стамбено збрињавање породица погинулих бораца и ратних војних инвалида не може ограничавати у случају да су ова лица реализовала накнаду по основу ратне штете, јер се ради о два различита права. Оваквим прописивањем је, како се наводи, нарушено уставно право грађана на социјалну правду (члан 5. алинеја 3 Устава), равноправност и једнакост пред законом (члан 10), посебна заштита омладине, жена и инвалида (члан 40. став 3), као и начело да је свако дужан да се придржава Устава и закона (члан 45. став 1).

Накнадно, Дмитар Татић из Бање Луке, кога заступа Мила Балтић, адвокат из Бање Луке, дао је овом суду иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 7. став 1. исте уредбе у дијелу који гласи "... ако је у поступку ревизије рјешења о утврђеном статусу дата сагласност на то рјешење". Давалац иницијативе сматра да према овој норми ратни војни инвалиди за које није окончан поступак ревизије рјешења о утврђеном статусу не могу остварити право на стамбено збрињавање. Образлажући овај став, иницијатор указује на одребу члана 98. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отацбинског рата Републике Српске, те наводи да ратни војни инвалид који није изјавио жалбу на рјешење којим је утврђен његов статус не може по сопственој иницијативи исходити окончање поступка ревизије тог рјешења, јер поступак ревизије покреће и окончава искључиво Министарство рада и борачко-инвалидске заштите на основу сопствене дискреције. Оваквим прописивањем су, како се даље наводи, ратни војни инвалиди за које ово министарство није окончало поступак ревизије рјешења стављени у неповољнији положај у односу на оне ратне војне инвалиде за које је поступак ревизије завршен. Због тога је, по мишљењу даваоца иницијативе, чланом 7. став 1. ове уредбе, у оспореном дијелу, дошло до повреде члана 10. Устава Републике Српске, члана 14. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 1. Протокола број 12. уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Истовремено, иницијатор сматра да је Влада у конкретном случају прекорачила своја овлашћења и преузела законодавну власт, јер је прописала услове за остваривање права на стамбено збрињавање које није предвидио Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отацбинског рата Републике Српске.

У одговору на приједлог који је доставила Влада Републике Српске наводи се да је чланом 75. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске дато овлашћење Влади да својим актом-уредбом пропише начин, услове, критеријуме и поступак за остваривање права на стамбено збрињавање чланова породице погинулог борца и ратног војног инвалида. Због тога, како се истиче, није основана тврдња предлагача да је Влада на битно другачији начин у односу на Закон уредила услове за стамбено збрињавање, јер Законом ови услови нису ни прописани. У одговору се, надаље, указује на то да је концепција Уредбе да се брачном супружнику и дјечи погинулог борца додјељује једна, по структури одговарајућа стамбена јединица, или јединствен износ неповратних новчаних средстава који подразумева стамбено збрињавање свих чланова уже породице погинулог борца. У погледу норми члана 7. ст. 2. и 3. доносилац Уредбе наводи да, аналогно одредби члана 63. став 1. тачка б) Закона којом је предвиђено да дјеца погинулих бораца остварују право на породичну инвалиднину до навршених 18 година живота, односно до краја редовног школовања, а најкасније до навршених 26 година живота, овим одредбама Уредбе је дјечи погинулих бораца дата могућност остваривања права на стамбено збрињавање под истим условима у погледу година живота, односно школовања. Овакво прописивање је, како се истиче, резултат цјелисходне процјене доносиоца Уредбе у погледу услова за стамбено збрињавање дјеце погинулих бораца. У односу на оспорени члан 11. став 1. тачка 8) и став 2. Уредбе, у одговору се наводи да је приликом овог прописивања Влада имала у виду да се средства за стамбено збрињавање, као и за исплату ратне штете обезбјеђују из Буџета Републике Српске, те да су стамбено незбринута лица која су наплатила ратну штету или је извјесно да ће је наплатити у износу како је предвиђено оспореним одредбама Уредбе, имала или имају могућност да се самостално стамбено збрину. Такође, износи се став да се ове норме не могу сматрати дискриминаторним, јер се право на стамбено збрињавање по Уредби осварује под истим условима за лица која се налазе у истој правној ситуацији.

У одговору на иницијативу којом је оспорен дио члана 7. став 1. предметне уредбе, Влада Републике Српске наводи да је чланом 98. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске прописано да првостепена рјешења којима се признаје статус подлијежу ревизији, због чега је овом одредбом као услов за остваривање права на стамбено збрињавање предвиђена сагласност у поступку ревизије рјешења о утврђеном статусу. Такође се

износи став да давалац иницијативе на погрешан начин тумачи оспорену норму члана 7. став 1. Уредбе, па стога и изводи погрешан закључак о повреди члана 10. Устава. Наиме, како истиче доносилац овог акта, предметна одредба не забрањује подношење захтјева за стамбено збрињавање и лицима са утврђеним статусом ратног војног инвалида код којих није извршена ревизија рјешења о утврђеном статусу, јер се приликом одлучивања о захтјевима тих лица ревизија првостепених рјешења појављује као претходно питање у поступку стамбеног збрињавања, од чијег исхода зависи остваривање тог права. Због тога не постоји различит третман лица са истим статусом, јер је сагласност на рјешење о утврђеном статусу у поступку ревизије, без обзира на то да ли је ревизија извршена прије подношења захтјева за стамбанео збрињавање или након тога, основни услов за остваривање овог права свих лица на које се односи ова норма.

Рјешењем број У-68/19 од 18. децембра 2019. године Суд је спојио приједлог и иницијативу ради вођења јединственог поступка, припајајући иницијативу број У-105/19 приједлогу који је евидентиран под бројем У-68/19.

Уредбу о стамбеном збрињавању породица погинулих бораца и ратних војних инвалида Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ број 26/19) донијела је Влада Републике Српске на основу чл. 55. и 75. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 134/11, 9/12 и 40/12) и члана 43. став 2. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08). Оспореним одредбама ове уредбе прописано је: да право на стамбено збрињавање по овој уредби могу остварити лица којима је рјешењем надлежног органа утврђен статус члана породице погинулог борца или статус ратног војног инвалида, ако је у поступку ревизије рјешења о утврђеном статусу дата сагласност на то рјешење (члан 7. став 1), да дијете погинулог борца које је на дан смрти родитеља по основу кога има утврђен статус било малолетно може остварити право на стамбено збрињавање самостално ако то право није користио нико од чланова уже породице погинулог борца (члан 7. став 2), да изузетно од одредбе става 2. овог члана, право на стамбено збрињавање може остварити и дијете погинулог борца које је на дан смрти другог родитеља било на редовном школовању, ако то право није користио нико од чланова уже породице погинулог борца (члан 7. став 3), да се сматра да је лице из члана 7. ове уредбе стамбено збринато ако је наплатило ратну штету у износу преко 30.000 КМ или има право на наплату ратне штете у истом износу по основу правоснажне пресуде или поравнања склопљеног у складу са про-

писом којим се уређује област накнаде штете настале у периоду ратних дејстава (члан 11. став 1. тачка 8), да лице које је наплатило ратну штету у износу мањем од 30.000 КМ или има право на наплату ратне штете у истом износу по основу правоснажне пресуде, односно поравнања склопљеног у складу са прописом којим се уређује област накнаде штете настале у периоду ратних дејстава може остварити право на стамбено збрињавање додјелом стамбене јединице, а додјелом неповратних новчаних средстава само у висини разлике између износа наплаћене ратне нематеријалне штете и износа из члана 6. ове уредбе (члан 11. став 2).

Поднеском од 5. марта 2020. године Димитар Татић је, путем пуномоћника Миле Балтић, адвоката из Бање Луке, повукао иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 7. став 1. оспорене уредбе у дијелу који гласи: "... ако је у поступку ревизије рјешења о утврђеном статусу дата сагласност на то рјешење". Имајући у виду наведено Суд је, на основу члана 57. тачка б) Закона о Уставном суду Републике Српске, одлучио да у овом дијелу обустави поступак.

У поступку оцјењивања уставности и законитости преосталих оспорених одредаба Уредбе о стамбеном збрињавању породица погинулих бораца и ратних војних инвалида Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено: да се уставно уређење Републике темељи на социјалној правди (члан 5. алинеја 3); да омладина, жене и инвалиди имају посебну заштиту (члан 40. став 3); да републички органи, у оквиру Уставом утврђених права и дужности Републике, утврђују политику, доносе и извршавају законе, друге прописе и опште акте, врше заштиту уставности и законитости (члан 67. став 1); да Република, поред осталог, уређује и обезбјеђује борачку и инвалидску заштиту (тачка 12. Амандмана XXXII, којим је замијењен члан 68. Устава).

Законом о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08) прописано је да извршну власт у Републици Српској, у складу са Уставом, врши Влада Републике Српске (члан 1. став 1), а у дјелокругу послова Владе утврђено је да доноси уредбе, одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друге опште и појединачне акте за извршавање закона (члан 15. тачка г), као и да се уредбом ближе уређују односи од значаја за извршавање закона, утврђују начела унутрашње организације министарстава и других републичких органа управе и формирају стручне службе Владе (члан 43. став 2).

Поред тога, Суд је у конкретном случају узео у обзир и релевантне одредбе Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске („Службени

гласник Републике Српске“ бр. 134/11, 9/12 и 40/12), којим је прописано: да у права војних инвалида спада, поред осталог, предност у стамбеном збрињавању (члан 39. тачка з), да ратни војни инвалиди имају предност у стамбеном збрињавању у односу на борце, у складу са уредбом Владе (члан 55), да члан породице погинулог борца има право на предност у стамбеном збрињавању (члан 60. тачка ј), да чланови породице погинулог борца имају предност у стамбеном збрињавању у односу на друга лица која немају тај статус, у складу са уредбом Владе (члан 75).

На основу наведених уставних и законских одредаба, Влада Републике Српске је, по оцјени Суда, била овлашћена да донесе оспорену уредбу, којом је, са циљем извршавања релевантних одредаба Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отацбинског рата Републике Српске, ближе уредила начин, услове, критеријуме и поступак за стамбено збрињавање лица са статусом члана породице погинулог борца и ратног војног инвалида Одбрамбено-отацбинског рата Републике Српске.

Оцјењујући уставност и законитост одредбе члана 7. ст. 2. и 3. Суд је утврдио да оваквим прописивањем Влада није прекорачила своја уставна и законска овлашћења, те да није доведено у питање начело подјеле власти из члана 69. Устава, како то сматра предлагач. Наиме, чланом 60. тачка ј) Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отацбинског рата Републике Српске, као једно од права чланова породице погинулог борца утврђено је и право на предност у стамбеном збрињавању. Према члану 70. овог закона, чланови породице погинулог борца имају предност у стамбеном збрињавању у односу на друга лица која немају тај статус, у складу са уредбом Владе. С обзиром на то да Законом нису прописани услови, начин, критеријуми и поступак за стамбено збрињавање породица погинулих бораца, законодавац је дао овлашћење Влади да, са циљем спровођења законских одредаба које предвиђају право на стамбено збрињавање породица погинулих бораца, својим општим актом уреди сва питања од значаја за реализацију овог права. Начин на који је ово питање уређено оспореним нормама члана 7. ст. 2. и 3. предметне уредбе, по оцјени Суда, представља одраз цјелисходне процјене њеног доносиоца и политике у уређивању ове материје, те није супротан општим начелима на којима се заснива Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отацбинског рата Републике Српске. Из наведених разлога, Суд налази да у конкретном случају није нарушено уставно начело подјеле власти, јер приликом

оспореног прописивања Влада није изашла из оквира својих уставних и законских овлашћења.

Оцјењујући уставност и законитост одредаба члана 11. став 1. тачка 8) и став 2. оспорене уредбе Суд је утврдио да члан 11. став 1. тачка 8) и став 2. у дијелу који гласи: „...а додјелом неповратних новчаних средстава само у висини разлике између износа наплаћене ратне нематеријалне штете и износа из члана 6. ове уредбе.“ нису у сагласности са Законом о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске.

Наиме, право на стамбено збрињавање је једно од права породица погинулих бораца и ратних војних инвалида које је предвиђено наведеним законом. С друге стране, право на накнаду ратне штете уређено је Законом о остваривању права на накнаду материјалне и нематеријалне штете настале у периоду ратних дејстава од 20. маја 1992. до 19. јуна 1996. године („Службени гласник Републике Српске“ бр. 103/05, 1/09, 49/09 и 118/09). Овим законом дефинисана је ратна штета тако што је прописано да се накнада материјалне штете настале у периоду ратних дејстава остварује по основу мобилисаних или одузетих материјално-физичких средстава и опреме, те испоруке материјала, производа и робе и извршених услуга за потребе одбране, док право на нематеријалну штету имају физичка лица која су у периоду од 20. маја 1992. до 19. јуна 1996. године претрпјела физичке или душевне болове због умањења животне активности, нарушености или страха, као и због смрти блиског лица. Дакле, како из наведеног произлази, право на стамбено збрињавање адресата оспорене уредбе и право на накнаду ратне штете су потпуно различита права која се остварују по различитим, законом прописаним основима. Због тога се, по оцјени Суда, подзаконским актом не могу доводити у везу на начин да се остваривање једног права – права на стамбено збрињавање, ускраћује уколико је реализовано друго право, односно право на накнаду ратне штете.

Оваква ограничења и условљавање приликом остваривања права на стамбено збрињавање породица погинулих бораца и ратних војних инвалида не предвиђа Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, због чега је Суд оцијенио да је оспореним прописивањем нарушено начело законитости из члана 108. Устава Републике Српске. Одредба члана 11. став 2. ове уредбе у преосталом дијелу, по оцјени Суда, није супротна наведеном закону, јер не ускраћује право на стамбено збрињавање лицима која су остварила право на наплату ратне штете.

Одлука број: У-12/19 од 24. јуна 2020. године
“Службени гласник Републике Српске” број 64/20

ВИСИНА ТРОШКОВА УПИСА У ИМЕНИК АДВОКАТА АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Утврђујући висину трошкова уписа и накнаде за упис у Именик адвоката Адвокатске коморе Републике Српске, доносилац оспореног акта изашао је из законских оквира, јер накнада за упис није прописана законом, чиме је повријеђено уставно начело законитости.

Из образложења

Милош Ђурић из Модриче дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости тачке I Одлуке о висини трошкова уписа у Именик адвоката Адвокатске коморе Републике Српске број ИО-09-12-01/2018 од 19. јануара 2019. године („Службени гласник Републике Српске“ број 6/19), коју је донио Извршни одбор Адвокатске коморе Републике Српске. Давалац иницијативе оспорава прописивање из тачке II наведене Одлуке у односу на члан 39. став 1. и 3. и члан 108. став 2. Устава Републике Српске, члан 19. и 22. Закона о раду („Службени гласник РС“ бр. 1/16 и 66/18) и члан 9. став 1. Закона о адвокатури Републике Српске („Службени гласник РС“ број 80/15). Поред тога, давалац иницијативе тражи, како је наведено, опреза ради оцјењивање уставности и законитости и члана 250. став 1. тачка 2. Статута Адвокатске коморе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 34/16) којим су прописани извори финансирања Адвокатске коморе Републике Српске, у односу на члан 96. став 2. Закона о адвокатури Републике Српске и члан 108. став 2. Устава Републике Српске. Образлажући наведено давалац иницијативе истиче да се прописивањем непримјерено високог износа трошкова уписа и накнаде за упис у Именик адвоката Адвокатске коморе Републике Српске, у износу од 7.000,00 КМ, даје прилика само ужем кругу лица да буду уписани у Именик адвоката, што представља непосредну дискриминацију по основу имовног стања, јер се лицама која желе да се баве адвокатуром и испуњавају све законске услове за упис у Именик адвоката, радна мјеста адвоката чине недоступним због непримјерено високог износа трошкова на име уписнине; да је оваквим прописивањем Адвокатска комора Републике Српске прекорачила повјерена јавна овлашћења, јер је поред појма „висина трошкова уписа“ увела и појам „накнада за упис“, чиме се заправо уводе двије уписнине, које је

Закон о Адвокатури Републике Српске не познаје; да стварни трошкови уписа нису конкретизовани, те се у том смислу указује на Одлуку овог суда број У-101/17 („Службени гласник Републике Српске“ број 104/18), којом је утврђена неуставност и незаконитост тачке I Одлуке о висини трошкова уписа у Именик адвоката Адвокатске коморе Републике Српске број: ИО АК РС 0401/2017 од 27. маја 2017. године. Предлаже да Суд иницијативу прихвати и да, наконведеног поступка, утврди неуставност и незаконитост оспорене тачке I наведене Одлуке.

У одговору на иницијативу који је Уставном суду доставила Адвокатска комора Републике Српске, истиче се, да су наводи из иницијативе неосновани, те да је у питању субјективна оцјена даваоца иницијативе. Доносилац предметне Одлуке наводи да су разлози доношења ове одлуке образложени њеним објављивањем, да је иста утемељена на стручној и прецизној финансијској анализи трошкова уписа у Именик адвоката, извршеној на основу обрачуна стварних трошкова појединих елемената поступка уписа у протеклом периоду 2014-2018. године, који нису објављени. Наглашава се да финансијска средства скупљена на име уписа у Именик адвоката нису намијењена само уско формалном поступку провјеравања испуњености законских услова за упис појединца у именик адвоката који води Адвокатска комора, већ се њима финансира цјелокупна палета радњи, повезаних са извођењем јавног овлаштења вођења Именика адвоката. Поред тога, наводи се да се у конкретном случају не може примјењивати Закон о раду, јер се не ради о радном односу по том основу, већ адвокати адвокатску дјелатност обављају самостално и независно. На основу наведеног предлаже се да Суд дату иницијативу не прихвати.

Оспорену Одлуку донио је Извршни одбор Адвокатске коморе Републике Српске на основу члана 85. став 1. тачка 15. Закона о адвокатури Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 80/15) и члана 27. став 2. тачка 15. Статута Адвокатске коморе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 34/16).

Овом одлуком је прописано: да се утврђује висина трошкова уписа и накнаде за упис у Именик адвоката Адвокатске коморе Републике Српске у износу од 7.000,00 КМ (тачка I), да ступањем на снагу ове одлуке престаје да важи Одлука о утврђивању износа уплате на име уписине у Именик адвоката Адвокатске коморе Републике Српске, број: ИО АК РС 0401/2017, од 27.05.2017.године (тачка II), те да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“ (тачка III).

Уставом Републике Српске је утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права, парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. став 1. алинеје 4. и 7); да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и да уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10); да свако има право на рад и слободу рада, свако је слободан у избору занимања и запослења и под једнаким условима му је доступно радно мјесто и функција (члан 39. став 1. и 3); да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, правни положај предузећа и других организација, њихових удружења и комора (члан 68. Устава који је замијењен Амандманом XXXII тачка 6); да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108); да је адвокатура самостална и независна дјелатност и служба која пружа правну помоћ, а организација и рад адвокатуре уређују се законом (члан 131).

Законом о адвокатури Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 80/15) уређена је адвокатска служба, услови за бављење адвокатуром, облици рада адвоката, права, обавезе и одговорности адвоката, адвокатских стручних сарадника за правне послове и адвокатских приправника и организација и рад Адвокатске коморе Републике Српске (члан 1), те је прописано: да је адвокатура независна и самостална служба пружања правне помоћи физичким и правним лицима, да се самосталност и независност адвокатуре остварује, поред осталог, организовањем адвоката у Адвокатску комору као самосталну и независну организацију адвоката у Републици Српској, доношењем општих аката Адвокатске коморе, одлучивањем о пријему у адвокатуру, одговорности адвоката и престанку права на бављење адвокатуром (члан 2. став 1. и став 2. тачка 3, 4. и 5); да је адвокат лице које је уписано у именик адвоката Адвокатске коморе, које је положило адвокатску заклетву и бави се адвокатуром, а кандидат је лице које је поднијело захтјев Адвокатској комори за упис у именик адвоката, све док није уписано у именик адвоката и положило адвокатску заклетву (члан 4. став 1. и 2); да се право на бављење адвокатуром стиче уписом у именик адвоката и полагањем адвокатске заклетве, а поступак за остваривање права на бављење адвокатуром покреће се захтјевом кандидата за упис у именик адвоката, који се подноси Адвокатској комори (члан 5); да Адвокатска комора доноси одлуку о упису у именик адвоката у року од 30 дана, ако кандидат испуњава услове из члана 6. став 1. овог закона (члан

8. став 2); да је Адвокатска комора дужна да у року од 30 дана од дана доношења одлуке о упису у именик адвоката омогући кандидату полагање адвокатске заклетве, под условом да је уплатио трошкове уписа, а ако је ријеч о страном држављанину, и под условом да је поднио доказ о закљученом уговору о осигурању од професионалне одговорности у Републици Српској (члан 9. став 1); да адвокат нема право да заснива радни однос, осим у адвокатском душтву (члан 23. став 3); да је Адвокатска комора самостална и независна професионална организација адвоката, основана у складу са законом и Статутом Адвокатске коморе, која је надлежна за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса у складу са овим законом и Статутом Адвокатске коморе и има својсво правног лица (члан 83); да поред осталих јавних овлашћења Адвокатске коморе, адвокатска комора одлучује о захтјевима за упис у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија, именик адвокатских ортачких друштава, уписник А и Б именика страних адвоката, именик адвокатских стручних сарадника за правне послове и именик адвокатских приправника, те одређује висину трошкова уписа и промјене уписа у именик Адвокатске коморе (члан 85. став 1. тачка 1. и 15); да Адвокатска комора доноси статут и друга општа акта коморе (члан 86. став 1); да је Извршни одбор Адвокатске коморе, извршни орган Адвокатске коморе, чија се надлежност и састав уређују Статутом Адвокатске коморе (члан 90); да су општи акти Адвокатске коморе Статут и други општи акти утврђени статутом Адвокатске коморе (члан 93. тачка 1. и 5); да Статут и други општи акти Адвокатске коморе морају бити у сагласности са овим законом (члан 94. став 1); да се Адвокатска комора финансира из властитих средстава, да су извори финансирања Адвокатске коморе приходи од уписа, чланарине и друга средства која се остварују у складу са законом, да висину чланарине, трошкова уписа и друге финансијске обавезе утврђује орган Адвокатске коморе одређен Статутом Адвокатске коморе, да одлуке и књиговодствени изводи Адвокатске коморе о висини дуга по основу чланарине, висини трошкова уписа и других редовних материјалних обавеза адвоката према Адвокатској комори имају својство вјеродостојне исправе у извршном поступку (члан 96.).

Полазећи од наведених одредби Закона о адвокатури Републике Српске, Суд је утврдио да је Адвокатска комора, као самостална и независна организација адвоката, надлежна за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса у складу са законом и Статутом Адвокатске коморе (члан 83. став 1), да је Адвокатска комора овлашћена да одређује висину трошкова уписа и промјене уписа у именик адвоката (члан 85. став

1. тачка 15), да Статут и други општи акти Адвокатске коморе морају бити у сагласности са овим законом (члан 94. став 1).

Међутим, Законом о адвокатури Републике Српске законодавац није прописао начин одређивања висине трошкова уписа у Именик адвоката, као ни највиши износ тих трошкова, који би обавезивао Адвокатску комору при доношењу акта о висини трошкова уписа, већ је повјерио Адвокатској комори да у складу са уставноправним положајем адвокатуре, која је према члану 131. Устава самостална и независна дјелатност и служба која пружа правну помоћ, својим актима ближе разради законом прописане услове приступа адвокатској професији, који морају бити у складу са законом.

Како упис у Именик адвоката представља вршење законом утврђеног овлашћења Адвокатске коморе, Суд је цијенио да се трошкови уписа у Именик адвоката могу односити само на стварне трошкове уписа, засноване на објективним показатељима. Трошкови уписа у Именик адвоката су новчани израз стварних утрошака појединих елемената поступка, укључујући средства за рад, проматрани у протеклом времену, те не могу представљати приход адвокатске коморе у паушалном износу. Имајући у виду да се оспорена тачка I Одлуке не заснива на објективизираним критеријумима који би се могли довести у везу са правном природом и сврхом трошкова уписа у Именик адвоката, Суд је оцијенио да оспорена тачка I Одлуке о висини трошкова уписа у Именик адвоката Адвокатске коморе Републике Српске, у смислу правне сигурности, није у сагласности са начелом владавине права из члана 5. став 1. алинеја 4. Устава Републике Српске.

Суд је такође утврдио да тачка I оспорене Одлуке, није ни у сагласности са Законом о адвокатури Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 80/15). Наиме, из садржаја цитиране одредбе члана 9. став 1. Закона о адвокатури Републике Српске, произилази да је адвокатска комора дужна да у року од 30 дана од доношења одлуке о упису у именик адвоката омогући кандидату полагање заклетве, под условом да је уплатио трошкове уписа. Нормирајући као у тачки I оспорене Одлуке, Суд је утврдио да је доносилац оспореног акта изашао из законских оквира, јер је поред трошкова уписа одредио и накнаду за упис, која није прописана Законом, чиме је истовремено нарушено начело законитости из члана 108. став 2. Устава Републике Српске, којим је прописано да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

С обзиром на утврђене разлоге неуставности и незаконитости оспорене тачке I Одлуке, Суд је оцијенио да разматрање навода даваоца иницијативе о несагласности члана 250. став 1. тачка 2. Статута Адвокатске коморе

Републике Српске са чланом 96. став 2. Закона о Адвокатури Републике Српске није од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари.

Одлука број: У-37/19 од 15. јула 2020. године
“Службени гласник Републике Српске” број 75/20

ОЦЈЕНА УСТАВНОСТИ ЗАКОНА ДОНЕСЕНОГ ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Полазећи од уставних одредби из којих произлази да је Уставни суд надлежан да оцјењује уставност закона само у оном дијелу у којем су спорна питања уређена Уставом, поступак доношења закона, који је одређен пословничким одредбама, иако представља елеменат формалне уставности закона у ширем смислу, није уставноправно питање о коме је надлежан да одлучује Уставни суд.

Из образложења

„Mozzart“ d.o.o. Бања Лука, које заступа адвокат др Предраг Барош из Бањалуке, поднијело је Уставном суду Републике Српске приједлог за покретање поступка за оцјењивање уставности Закона о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19), који је донијела Народна скупштина Републике Српске. У приједлогу се наводи да оспорени закон није у сагласности са чланом 5. алинеје 4. и 7. Устава Републике Српске, јер је усвојен по хитном поступку иако за то, по мишљењу подносиоца приједлога, нису били испуњени услови прописани чланом 221. Пословника Народне скупштине Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 31/11 и 34/17). Подносилац приједлога сматра да је Влада Републике Српске, као предлагач закона, у образложењу Приједлога Закона о играма на срећу и у јавности, различито образложила разлоге за доношење закона по хитном поступку, те да поред тога, ниједан од наведених разлога не испуњава услове за доношење закона по хитном поступку из члана 221. Пословника Народне скупштине Републике Српске. Доношењем закона по хитном поступку, а без образложења које даје разумно оправдање законодавцу за такво поступање и усвајањем закона супротно утврђеном поступку нарушени су принципи правне сигурности, владавине права, парламентарне демократије и подјеле власти на којима се темељи уставно уређење Републике Српске, као и права гарантована Протоколом

број 1 и Протоколом број 12 уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода. У допуни приједлога за оцјењивање уставности Закона о играма на срећу подносилац приједлога је истакао да члан 122. Закона о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19) који прописује да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“, није у сагласности са чланом 109. став 1. Устава Републике Српске, јер предлагач Закона није дао образложење да ли постоје оправдани разлози за раније ступање на снагу Закона. Предложио је да се и ови наводи оцијене у контексту свих осталих навода из приједлога, из чега произлази да се и у допуни приједлога у суштини оспорава поступак доношења предметног закона. У вези са наведеним, истиче да и у Приједлогу закона који је цитиран стоји да ће закон ступити на снагу осмог дана од дана објављивања у службеном гласнику. На основу наведеног подносилац приједлога предлаже да Суд утврди да оспорени закон није донесен у складу са поступком који предвиђа Пословник Народне скупштине Републике Српске, те да као такав није у сагласности са Уставом Републике Српске.

У одговору на приједлог који је Суду доставила Народна скупштина Републике Српске наводи се да подносилац приједлога на неодговарајући и погрешан начин тумачи одредбе Устава на чије кршење се позива, као и Закона који оспорава, те друге акте које наводи у образложењу. Да поднесени приједлог не поставља питања уставноправног, него превасходно процесног карактера, те као такав не даје могућност да се на одговарајући начин оцјењује у уставносудском поступку, због чега се предлаже да Суд приједлог одбаци.

Такође се наводи да је Народна скупштина сходно, својим овлаштењима, спровела законодавни поступак којим је, 12. марта 2019. године, усвојила предметни закон у форми приједлога закона по хитном поступку. Истиче се да је Влада Републике Српске надлежна да оцијени да ли је неопходно да се предметни закон разматра по хитном поступку, те да су у оквиру образложења Приједлога закона таксативно наведени разлози за доношење закона по хитном поступку. Такав текст Приједлога закона био је предмет разматрања скупштинских одбора, превасходно Законодавног одбора, који су кроз своје извјештаје Закон у предложеној форми упутили на даљу процедуру.

У предметном Закону, даље се наводи, Народна скупштина Републике Српске утврдила је Одлуком о пријевременом ступању на снагу закона („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19) да је у поступку доношења Закона о играма на срећу утврђено да постоје нарочито оправда-

ни разлози за његово раније ступање на снагу. Из наведеног је јасно да је члан 122. Закона којим је утврђено да закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“, у цијелости у складу са чланом 109. став 1. Устава Републике Српске, јер је законодавац Одлуком утврдио да постоје нарочито оправдани разлози за његово раније ступање на снагу. Иако образложење закона не може бити предмет оцјене уставности, напомиње се да је оспорени члан 122. у поступку доношења Закона измијењен Амандманом на тај члан, у коме је садржано образложење разлога за раније ступање на снагу закона, па су стога наводи подносиоца приједлога потпуно нетачни. Истиче се да поднесени приједлог суштински одражава неслагање његовог подносиоца са позитивним законским рјешењем којим је регулисана релевантна материја, односно одражава његово становиште према коме Закон није усвојен у форми у којој је наводно требало, као и то да Закон не садржи норме које би подносилац приједлога сматрао да треба да буду усвојене. У вези са наведеним, доносилац оспореног акта је истакао да је легитимно право законодавца да у контексту свеобухватног оцјењивања друштвених прилика и потреба, усвоји неопходно законодавство и у области привређивања игара на срећу, а да процјена о томе да ли су дата најадекватнија рјешења спада у домен законодавне политике и да није у надлежности Уставног суда да цијени њихову оправданост.

Увидом у „Службени гласник Републике Српске“ број 22/19, у коме је објављен оспорени Закон о играма на срећу, Суд је утврдио да је оспорени закон усвојила Народна скупштина Републике Српске на Трећој сједници, одржаној 12. марта 2019. године, а Вијеће народа 18. марта 2019. године, констатовало да усвојеним Законом о играма на срећу није угрожен витални национални интерес ни једног конститутивног народа у Републици Српској. Уз то, Суд је утврдио да је наведени закон проглашен Указом предсједника Републике Српске број: 01-020-1217/19 од 18. марта 2019. године.

Приликом поступања по поднесеном приједлогу Суд је имао у виду одредбе Устава Републике Српске у односу на које је оспорена уставност Закона о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19), као и одредбе Устава које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјењивање уставности оспореног закона, а којима је утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права, парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. алинеје 4. и 7); да Република уређује и обезбјеђује правни положај предузећа и других организација, порески систем и друге односе од интереса за Републику у складу Уставом (тачке 6, 7. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске којим

је замијењен члан 68. Устава); да законодавну власт у Републици Српској врше Народна скупштина и Вијеће народа (члан 69. став 2. који је допуњен тачком 1. Амандмана LXXVI); да Народна скупштина, између осталог, доноси законе, друге прописе и опште акте (члан 70); да Народна скупштина одлучује већином гласова свих народних посланика, ако Уставом није предвиђена посебна већина (Амандман XXXVII којим је замијењен члан 75. Устава); да право предлагања закона, других прописа и општих аката имају предсједник Републике, Влада, сваки народни посланик или најмање 3.000 бирача (Амандман XXXVIII којим је замијењен члан 76); да Народна скупштина уређује свој рад и организацију и начин остваривања права и дужности посланика (члан 78); да предсједник Републике указом проглашава закон у року од седам дана од дана његовог усвајања у Народној скупштини (тачка 2. Амандмана XL којим је замијењена тачка 4. став 1. члана 80); да закони, други прописи и општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако из нарочито оправданих разлога није предвиђено да раније ступе на снагу и да се прије ступања на снагу закони, други прописи и општи акти државних органа објављују у одговарајућем службеном гласилу (члан 109); да закони, други прописи и општи акти не могу имати повратно дејство, а да се само законом може одредити да поједине његове одредбе, ако то захтијева општи интерес утврђен у поступку доношења закона, имају повратно дејство (члан 110. ст. 1. и 2).

Суд је такође имао у виду и одредбе Пословника Народне скупштине Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр.31/11 и 34/17) и то члана 221, којим је прописано да се закон може, изузетно, донијети по хитном поступку (став 1), да по хитном поступку може да се донесе само закон којим се уређују питања и односи настали усљед околности које нису могле да се предвиде, а недоношење закона по хитном поступку могло би да проузрокује штетне посљедице по живот и здравље људи, безбједност Републике и рад органа и организација, и ако је то у општем интересу (став 2), да се по хитном поступку може донијети закон за који је Уставни суд Републике Српске одлуком утврдио његову неусклађеност са Уставом (став 3), да је предлагач закона дужан да у писаном образложењу приједлога закона наведе штетне посљедице које би настале због недоношења овог закона по хитном поступку (став 4), да приједлог закона по хитном поступку може поднијети предсједник Републике, Влада и народни посланик чији приједлог подржи најмање 15 посланика, или клуб који има 10 или више чланова, те клубови који имају заједно 10 или више посланика (став 5).

Поред наведеног Суд је имао у виду и члан 122. Закона о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19), којим је прописано да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Српске“.

Из наведених уставних одредби произилази да су Народна скупштина и Вијеће народа носиоци законодавне власти у Републици Српској и да је Уставом утврђено ко су овлашћени предлагачи закона, те потребна већина за одлучивање Народне скупштине. Исто тако, Уставом је уређено питање проглашења закона, њиховог објављивања као и утврђивања општег интереса у поступку доношења закона. Међутим, Суд је утврдио да Устав не садржи детаљне одредбе о самом поступку доношења закона, других прописа и општих аката, већ даје овлашћење Народној скупштини да то питање аутономно уреди својим актом.

Имајући у виду да подносилац приједлога оспорава Закон о играма на срећу због поступка доношења овог акта по хитном поступку, те да поступак доношења закона по хитном поступку није уређен Уставом већ Пословником Народне скупштине Републике Српске, Суд је као претходно питање размотрио да ли је надлежан да оцјењује уставност поступка доношења закона у односу на одредбе Пословника Народне скупштине којима је уређен поступак доношења закона по хитном поступку.

У поступку разматрања наведеног Суд је имао у виду одредбу члана 108. став 1. Устава, којом је утврђено да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, те члан 115. Устава према којем Уставни суд одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом. Полазећи од наведених уставних одредби из којих произилази да је Уставни суд надлежан да оцјењује уставност закона само у оном дијелу у којем су спорна питања уређена Уставом, Суд је оцијенио да поступак доношења закона, који је уређен пословничким одредбама, иако представља елеменат формалне уставности закона у ширем смислу, није уставноправно питање о коме је надлежан да одлучује Уставни суд.

Такође, по оцјени Суда, није предмет уставносудског поступка утврђивање да ли је приједлог за доношење закона по хитном поступку образложен на начин како је то прописано одредбама Пословника, као и да ли је у том поступку било неправилности на које указује подносилац приједлога, јер се ради о питањима која сагласно члану 115. Устава нису у надлежности Уставног суда.

Како је, сагласно одредбама члана 115. Устава Републике Српске, Уставни суд надлежан да оцјењује сагласност поступка доношења оспореног закона само са становишта одредби Устава које уређују тај поступак, а не

и са аспекта одредби Пословника Народне скупштине Републике Српске, на основу изложеног, а у складу са чланом 37. став 1. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), Суд је приједлог одбацио.

Наводе подносиоца приједлога да члан 122. Закона о играма на срећу није у сагласности са чланом 109. став 1. Устава Републике Српске, из разлога што предлагач закона није дао образложење да ли постоје оправдани разлози за раније ступање на снагу закона, Суд није посебно разматрао, јер су исти дати у контексту осталих навода приједлога којим се оспорава уставност поступка доношења Закона о играма на срећу, односно из разлога што је подносилац приједлога предложио искључиво оцјењивање уставности поступка доношења овог закона. Поред тога, Суд је утврдио да је у поступку доношења оспореног закона Народна скупштина Републике Српске донијела Одлуку о пријевременом ступању на снагу Закона о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19), којом је утврдила постојање нарочито оправданих разлога да тај закон раније ступи на снагу.

*Одлука број: У-57/19 од 15. јула 2020. године
“Службени гласник Републике Српске”, број 75/20*

ОВЛАШЋЕЊЕ ГЛАВНОГ РЕПУБЛИЧКОГ ТУЖИОЦА ДА УКИНЕ ОДЛУКУ ПОСТУПАЈУЋЕГ ТУЖИОЦА

Будући да обавезујућа упутства која може да даје главни републички тужилац приликом вршења надзора окружних тужилаштава не садрже законско овлашћење за његово интервенисање на начин да укида појединачне одлуке тужилаца, оспореном одредбом подзаконског акта учињена је повреда уставног начела законитости.

Из образложења

Зоран Булатовић и Желимир Лепир из Бање Луке дали су Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости, како је означено, члана 7. став 1. тачка 4. Правилника о унутрашњој организацији и пословању јавних тужилаштава Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 47/19), али се у суштини ради о члану 7. тачка 4. овог правилника, јер овај члан има

само један став. У иницијативи се наводи да оспорена одредба овог правилника није у сагласности са Законом о кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 53/12, 91/17 и 66/18) и Законом о јавним тужилаштвима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16), јер прописује овлашћење за главног републичког тужиоца које није предвиђено овим законима. Даваоци иницијативе сматрају да оспореним прописивањем републички тужилац, по основу права надзора које је регулисано чланом 9. Закона о јавним тужилаштвима Републике Српске, за себе конституише ново право, односно правно средство које не познаје ниједан важећи закон. Наиме, оспореном нормом овог правилника се, по мишљењу иницијатора, уводи трећи степен у одлучивању по притужби на одлуку тужиоца којим је предмет окончан, што је супротно релевантним одредбама Закона о кривичном поступку Републике Српске. Овим законом је, како се истиче, прописан поступак у случају да тужилац донесе наредбу о обустави или неспровођењу истраге, као и лица, рокови и орган коме се улаже правно средство против овакве одлуке тужиоца, те се не даје овлашћење главном републичком тужиоцу да укида ове одлуке тужилаца. Оспореним прописивањем се, како се даље истиче, доводи у питање правоснажност одлуке тужиоца, те у вези с тим и начело правне сигурности. Слиједом наведеног, даваоци иницијативе предлажу да Суд, након проведеног поступка, утврди да оспорена одредба предметног правилника није у сагласности са законом и Уставом Републике Српске.

У одговору на иницијативу који је доставило Републичко јавно тужилаштво наводи се да главни републички тужилац, уколико приликом надзора утврди да је тужилац донио незакониту одлуку о обустави или неспровођењу истраге, може такву одлуку укинути и дати обавезујуће упутство на основу овлашћења из члана 9. став 1. и члана 20. став 1. Закона о јавним тужилаштвима. Надаље, износи се став да се право надзора главног тужиоца над радом окружних тужилаштава, у смислу гарантовања законитости и ефикасности поступка, односи на све предмете, без обзира на то да ли је поступак у току, или је предмет архивиран. Доносилац оспореног правилника сматра да чињеница да је предмет окончан одлуком тужиоца и архивиран не би требала бити препрека за главног републичког тужиоца да и у овом случају изврши право надзора и испита законитост рада тужиоца. Поред тога, мишљења је да се став подносилаца иницијативе о коначности и правоснажности тужилачких одлука не може поистовјетивати са правоснажношћу судских одлука, када се има у виду хијерархијски однос на којем почива тужилачки систем.

Правилник о унутрашњој организацији и пословању јавних тужилаштва Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 47/19) донио је главни републички јавни тужилац на основу члана 36. Закона о јавним тужилаштвима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16), уз прибављено мишљење Колегијума тужилаца Републичког јавног тужилаштва Републике Српске, на сједници одржаној 8. фебруара 2019. године и мишљење Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине, на сједници одржаној 28. марта 2019. године, а уз сагласност Министарства правде Републике Српске – Одлука број 08.020/020-1469/19 од 3. маја 2019. године. Оспореном одредбом члана 7. тачка 4. овог правилника прописано је да главни републички тужилац има право да, ако приликом вршења надзора утврди да је, радећи на конкретном предмету, тужилац донио незакониту одлуку, укида такву одлуку и даје обавезујућа упутства за даљи рад на предмету у коме је таква одлука донесена.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспореног члана 7. тачка 4. предметног правилника Суд је имао у виду да је тачкама 4, 10. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, уставност и законитост, организацију, надлежност и рад државних органа, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, према члану 128. ст. 2. и 3. Устава, оснивање, организација и надлежности јавног тужилаштва се уређују законом, а јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава и закона. Чланом 108. Устава утврђено је да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Сагласно напријед наведеним уставним овлашћењима, Законом о јавним тужилаштвима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 69/16) уређени су организација, надлежност и овлашћење јавних тужилаштва у Републици Српској, услови и мандат за вршење тужилачке функције, тужилачка управа, као и средства за рад тужилаштва у Републици Српској. Одредбама овог закона које су релевантне за одлучивање у предметној уставноправној ствари прописано је да тужилаштва врше своју функцију на основу Устава и закона (члан 3), да радом Републичког јавног тужилаштва руководи и представља га главни републички тужилац (члан 8. став 1), да главни републички тужилац врши надзор над радом окружних тужилаштва у циљу гарантовања законитости и ефикасности поступка (члан 9. став 1), да су на захтјев главног републичког тужиоца окружна тужилаштва обавезна да доставе извјештаје о предметима са де-

таљним описом предузетих мјера (члан 9. став 2), да у оквиру дјелокруга свог рада одређеног чланом 9. овог закона, главни републички тужилац може давати општа или појединачна обавезна упутства окружним тужилаштвима, спроводити кривичне истраге и гоњење пред окружним и основним судовима кад год сматра да окружна тужилаштва не примјењују Кривични закон Републике Српске или да се гоњење кривичних дјела не може ефикасно спровести у надлежности окружног тужилаштва (члан 20. став 1), да у смислу овог закона обавезујућа упутства за рад које даје главни републички тужилац подразумевају упутства општег карактера у погледу рада и активности тужилаца, као и посебна упутства за предузимање радњи у одређеним предметима (члан 22. став 1), да се организација Републичког тужилаштва и окружних тужилаштава, број административно-техничког особља и услови за обављање послова утврђују Правилником о унутрашњој организацији и пословању тужилаштава Републике Српске, те да овај правилник доноси главни републички тужилац (члан 36. ст. 1. и 2).

Поред тога, чланом 224. ст. 3. и 4. Закона о кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 53/12, 91/17 и 66/18) прописани су услови за доношење наредбе о неспровођењу истраге, те је одређено да ће о неспровођењу истраге, као и о разлозима за то, у року од три дана тужилац обавијестити оштећеног и подносиоца пријаве, који затим имају право да поднесу притужбу канцеларији тужиоца у року од осам дана. Одредбама члана 232. ст. 1. и 2. овог закона уређено је под којим условима тужилац доноси наредбу о обустављању истраге, те је прописано да ће о обустави истраге, као и о разлозима за обуставу тужилац у писаној форми обавијестити оштећеног који има права предвиђена чланом 224. овог закона, као и осумњиченог ако је испитан и лице које је пријавило кривично дјело.

Имајући у виду цитиране законске одредбе, Суд је оцијенио да је Главни републички тужилац био овлашћен да донесе оспорени правилник, којим је, са циљем спровођења релевантних одредаба Закона о јавним тужилаштвима Републике Српске, уређена организација јавних тужилаштава Републике Српске, руковођење тужилаштвима, права и обавезе јавних тужилаца у унутрашњем раду тужилаштва, унутрашње пословање, дежурства, број административно-техничког особља и услови обављања тих послова, те поступак измјене и допуне овог правилника. Међутим, по оцјени Суда, прописивањем из оспорене одредбе члана 7. тачка 4. овог правилника његов доносилац је изашао изван оквира својих законских овлашћења, те истовремено прекршио начело законитости из члана 108. став 2. Устава,

као и норму члана 128. став 3. Устава, према којој јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава и закона.

Наиме, одредба члана 36. Закона о јавним тужилаштвима Републике Српске, која је наведена као правни основ за доношење оспореног акта, по оцјени Суда, не садржи могућност да главни републички тужилац правилником, као подзаконским актом, за себе прописује поједина овлашћења која нису предвиђена овим законом. Како је наведеном законском нормом прописано да се правилником о унутрашњој организацији и пословању јавних тужилаштава Републике Српске уређује организација Републичког тужилаштва и окружних тужилаштава, број административно-техничког особља и услови за обављање послова, Суд сматра да се, позивом на ову одредбу, оспореним актом не може задирати у законом прописана овлашћења главног републичког тужиоца. Надаље, ни одредбе чл. 9, 20. и 22. овог закона, којима је дато овлашћење главном републичком тужиоцу да врши надзор над радом окружних тужилаштава, те је прописано на који начин се врши овај надзор, не садрже овлашћење за главног републичког тужиоца да приликом надзора укида одлуке тужилаца. Наиме, чланом 20. став 1. и чланом 22. предметног закона предвиђено је да главни републички тужилац током надзора може окружним тужилаштвима давати општа или појединачна обавезна упутства, те је дефинисано да обавезујућа упутства за рад подразумемијевају упутства општег карактера у погледу активности и рада тужилаца, а посебна за предузимање радњи у одређеним предметима. Дакле, како из наведених законских норми несумњиво произлази, обавезујућа упутства које може да даје главни републички тужилац приликом вршења надзора окружних тужилаштава не садрже овлашћење за његово интервенисање на начин да укида појединачне одлуке тужилаца, односно не могу се тако екстензивно тумачити. Евидентно је да се у конкретном случају ради преваходно о могућности давања тужиоцима обавезујућих смјерница за даљи рад у предметима. Суд сматра да је, према одредби члана 128. став 2. Устава, материја уређивања овлашћења главног републичког тужиоца у искључивој ингеренцији законодавца, тако да приликом доношења овог правилника и регулисања предметних питања главни републички тужилац може, са циљем спровођења релевантних законских норми, само да разради и детаљније пропише поступак вршења надзора окружних тужилаштава, али не и да за себе уведе сасвим ново овлашћење, односно правно средство које Закон не познаје.

Поред тога, ни одредбе члана 224. ст. 3. и 4. и члана 232. ст. 1. и 2. Закона о кривичном поступку Републике Српске, које се односе на доношење појединачних одлука тужилаца, те прописују субјекте, рок и орган којем

се подносе притужбе на ове одлуке, не предвиђају могућност да главни републички тужилац по праву надзора окружних тужилаштава има овакву надлежност.

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 оспорене норме предметног правилника одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

*Одлука број: У-67/19 од 30. септембра 2020. године
“Службени гласник Републике Српске”, број 100/20*

УТВРЂИВАЊЕ НАЧИНА И КРИТЕРИЈУМА У ПОСТУПКУ ИЗБОРА НАЈПОВОЉНИЈЕГ ПОНУЂАЧА

С обзиром на то да доносилац уредбе није имао овлашћење да утврди начин и критеријуме у складу са којима Лутрија треба да проводи поступак избора најповољнијег понуђача за сарадњу путем оснивања заједничког привредног друштва, доношењем оспорених одредби прекорачио је своја законска овлашћења и тако повриједио уставно начело законитости.

Из образложења

Mozzart“ д.о.о. и „Joker Game“ д.о.о, оба из Банје Луке, поднијели су Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) приједлог и допуну приједлога за оцјењивање уставности и законитости члана 2. став 3, члана 3. став 1. тачка 4, те чл. 8, 9. и 11. Уредбе о условима за давање сагласности ЈП „Лутрија Републике Српске“ а.д. Бања Лука за оснивање привредног друштва за приређивање игара на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 55/19).

Када је ријеч о наводима којима се оспорава уставност и законитост прописивања из чл. 8, 9. и 11. Уредбе, предлагачи истичу да је исто у супротности са уставним начелима из члана 5. став 1. ал. 4. и 5, те чл. 50, 52, 53. и 54. Устава, као и чл. 3. и 4. Закона о концесијама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 59/13 и 16/18). Имајући у виду да члан 8. став 2. оспорене уредбе, поред минималних услова за избор најбољег понуђача, прописује додатне услове и критеријуме, као и да члан 11. ст. 4. и 5. Уредбе даје предност понуђачу који у саставу сопственог капитала или

крајњег оснивача има државни капитал, односно који учествује у пројекту приређивања игара на срећу са најмање једном државном лутријом, предлагачи су мишљења да су наведене одредбе Уредбе у супротности са чл. 50. и 54. Устава, јер гуше слободну конкуренцију и враћају принципе централне планске привреде. Такође, оспорено прописивање није у сагласности са чл. 3. и 4. Закона о концесијама, а у вези са чланом 6. став 1. тачка е) истог закона. С обзиром на то да је предметна дјелатност од општег друштвеног интереса, Влада је била у обавези да обезбиједи транспарентност поступка избора најбољег понуђача, те стимулативан оквир за привлачење страних и домаћих инвестиција. Напротив, оспореним прописивањем Лутрији Републике Српске је обезбијеђен монополски положај у сектору приређивања електронских игара на срећу, те фаворизован положај страних у односу на домаћа привредна друштва која се баве овом дјелатношћу, смањење пореских приноса, одлив девиза, застој у развоју знања и технологија, као и смањење броја запослених у овој области. Не тражећи оцјену уставности члана 7. Закона о играма на срећу, предлагачи елаборирају да је монопол Лутрије омогућен прописивањем из наведене законске одредбе.

У допуни приједлога се истиче да поступак избора најбољег понуђача прописан оспореном Уредбом није у сагласности са Законом о јавним набавкама („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 39/14) и Законом о концесијама. У прилог оваквим наводима истиче се да је прописивање из члана 2. став 3. Уредбе у супротности са чл. 4. и 3. Закона о јавним набавкама („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 39/14), јер прописује да избор најбољег понуђача за оснивање заједничког привредног друштва за приређивање игара на срећу не представља поступак јавне набавке.

Такође, предлагачи су становишта да појединачан поступак избора најбољег понуђача, који је предмет Обавјештења Лутрије бр: 4091-01/19 од 9. септембра 2019. године, није спроведен сагласно члану 70. став 3. и члану 103. Закона о јавним набавкама, те члану 23. Закона о концесијама, јер Одлука о избору најбољег понуђача, у конкретном случају, не садржи одредбе о правном лијеку, броју запримљених понуда, детаљно образложење разлога за избор, а иста није објављена у „Службеном гласнику Републике Српске“. С обзиром на то да оспорена уредба не садржи одредбе које се тичу правне заштите понуђача, предлагачи сматрају да је иста у супротности са чланом 54. Устава. Исто тако, предлагачи наводе да Уредба у члану 3. став 1. тачка 4. прописује супротно одредби члана 7. став 4. Закона о играма на срећу, јер дефинише да искључиво једно привредно друштво може имати статус понуђача на јавном позиву, док из наведене

законске одредбе произлази да на овом позиву може учествовати више привредних друштава.

У одговору који је Суду доставила Влада Републике Српске истиче да су наводи предлагача у односу на Закон о играма на срећу нетачни, да Република право приређивања свих игара на срећу остварује посредством Лутрије Републике Српске, да се игре на срећу у касинима приређују на основу рјешења Владе о додјели концесије, која се додјељује у складу са Законом о играма на срећу, а само супсидијарно у складу са прописима којима се уређује област концесија, док се класична томбола, кладионичарска игре, игре на срећу на аутоматима и интернет игре на срећу, приређују на основу одобрења тј. лиценце Министарства. У овом смислу, Република директно на основу Закона, а посредством Лутрије Републике Српске, може да приређује све игре на срећу. Лутрија Републике Српске, на основу закона, а не путем концесије, самостално или путем заједничког привредног друштва у којем има најмање 51% учешћа у капиталу и одлучивању друштва, обавља приређивање игара на срећу, због чега је примјена Закона о концесијама у овом дијелу искључена. У одговору се, надаље, истиче да је Република, с циљем обављања дјелатности приређивања игара на срећу, основала Јавно предузеће „Лутрија Републике Српске“ а.д. Бања Лука, те су у овом дијелу релевантне одредбе Закона о јавним предузећима „Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/04 и 78/11) које прописује да се јавно предузеће оснива ради обављања дјелатности од општег интереса (члан 2. став 1. овог закона), те да јавна предузећа послују у складу са посебним правилима са циљем заштите имовине Републике и општег интереса. Наводи се да Република има 96% удјела у власништву Лутрије Републике Српске, те се указује на садашње законско рјешење које омогућава да Република остварује дјелатност приређивања игара на срећу, путем овог јавног предузећа, а које приређује игре на срећу самостално или у сарадњи са другим привредним друштвима путем формирања заједничког привредног друштва, уз претходну сагласност Владе у форми уредбе. Услови под којима Влада даје предметну сагласност прецизирани су Законом о играма на срећу. Према наводима из одговора, овакво рјешење представља законски основ за доношење оспорене Уредбе, чијим су чл. 8, 9. и 11. прописани услови за давање сагласности Лутрији Републике Српске за оснивање заједничког привредног друштва за приређивање игара на срећу. Предметна уредба је донесена на основу Закона о играма на срећу, док је прописивање услова, њихове висине, ствар сврсисходне процјене њеног доносиоца, те не може бити предмет уставносудске контроле. Како прописани услови омогућавају јемство да ће изабрани партнер имати квалитет

неопходан за унапређење релевантне дјелатности, неосновани су наводи предлагача према којима овакво прописивање ограничава слободу предузетништва из члана 52. Устава. Такође је неосновано позивање предлагача на одредбе Закона о јавним набавкама с обзиром на то да тај закон под јавном набавком подразумијева набавку робе и услуга, док оспорена Уредба не уређује ову материју. С обзиром на изложено доносилац оспорене уредбе предлаже да Суд одбије поднесени приједлог.

Оспорену Уредбу број: 04/1-012-2-1574/19 донијела је, 27. јуна 2019. године, Влада Републике Српске на основу члана 7. став 9. Закона о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19) и члана 43. ст. 1. и 2. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08).

Оспореним чланом 2. Уредбе прописано је да поступак из ст. 1. и 2. овог члана не представља поступак јавне набавке.

Суд констатује да је ставом 1. овог члана Уредбе утврђено је да Јавно предузеће “Лутрија Републике Српске” а.д. Бања Лука (у даљем тексту: Лутрија) врши избор најбољег понуђача за оснивање заједничког привредног друштва за приређивање игара на срећу путем јавног позива, док је у ставу 2. прописано да поступак избора најбољег понуђача за сарадњу путем оснивања заједничког привредног друштва за приређивање игара на срећу, у коме Лутрија има најмање 51% учешћа у капиталу и одлучивању, спроводи Лутрија, у поступку јавног надметања, у складу са Законом о играма на срећу и овом уредбом.

Оспореним чланом 3. став 1. тачка 4. Уредбе је прописано да је понуђач привредно друштво које учествује у поступку избора по јавном позиву.

Оспореним чланом 8. Уредбе прописано је: да Лутрија расписује међународни јавни позив за избор најбољег понуђача за сарадњу путем формирања ЗПД за приређивање игара на срећу и стицање до 49% удјела у том привредном друштву, уз испуњење услова предвиђених овом уредбом и јавним позивом, да поред минималних услова одређених овом уредбом, Лутрија у јавном позиву може предвидјети додатне услове и критеријуме за избор најповољнијег понуђача, да јавни позив садржи контакт податке Лутрије, предмет јавног позива, рок за предају понуда, адресу на коју се достављају понуде, језик и писмо на коме понуде морају бити сачињене, обавезу понуђача да доставе банкарску гаранцију за озбиљност понуде, која мора бити безусловна, неопозива, без приговора, платива на први позив и достављена уз понуду, у износу од 3% од вриједности капитала из члана 6. став 2. ове уредбе, стручне, техничке и финансијске услове које су дужни да задовоље понуђачи и исправе којим се доказује њихово испуњење,

датум достављања обавјештења о исходу поступка, остале податке од значаја за поступак, да рок за достављање понуда по јавном позиву не може бити краћи од 20 дана, да захтијевана конкурсна документација и понуде морају бити израђене на начин који омогућава упоредивост понуда, да се јавни позив објављује у најмање једном дневном листу у Републици Српској и на интернет страници Лутрије, на језику који је у службеној употреби у Републици Српској и на енглеском језику.

Оспореним чланом 9. Уредбе прописано је да лутрија у јавно спроведеном поступку може изабрати домаће или страно привредно друштво за стицање до 49% удјела у ЗПД које, у складу са чланом 4. ове уредбе, испуњава најмање сљедеће услове: посједује искуство у приређивању лутријских игара на срећу у трајању од најмање десет година, посједује искуство у приређивању електронских игара на срећу у трајању од најмање десет година, посједује међународно искуство у приређивању игара на срећу у најмање десет држава, члан је Европске лутријске асоцијације (engl. European Lottery Association) и Свјетске лутријске асоцијације (engl. World Lottery Association), има годишњи промет од најмање 3.000.000.000 евра у посљедње три пословне године: најмање 1.000.000.000 евра годишње од приређивања лутријских игара, најмање 300.000.000 евра годишње од приређивања електронских игара на срећу, као и да испуњеност услова понуђач доказује документацијом одређеном у јавном позиву.

Оспореним чланом 11. Уредбе утврђено је: да комисија спроводи поступак по јавном позиву и доноси одлуку о избору најбољег понуђача у року од седам дана од истека рока за достављање понуда, да записник о оцјени понуда и приједлог за избор најбољег понуђача потписују сви чланови комисије, да одлуку о избору најбољег понуђача Лутрија доставља на сагласност Влади Републике Српске у складу са овом уредбом, да ће, у случају да више понуђача испуни услове прописане јавним позивом, предност остварити онај понуђач који у саставу сопственог капитала или крајњег оснивача у смислу члана 4. ове уредбе има државни капитал, да ако више понуђача испуни додатни критеријум из става 4. овог члана или ако га ниједан понуђач не испуни, предност ће остварити онај понуђач који у смислу члана 4. ове уредбе непосредно или посредно учествује у пројекту приређивања игара на срећу са најмање једном државном лутријом, гдје тај облик сарадње остварује позитиван финансијски резултат у најмање три претходне пословне године, да ће најкасније у року од десет дана од дана доношења одлуке о избору најбољег понуђача Лутрија извршити поврат неискоришћених гаранција из члана 8. став 3. тачка 4) ове уредбе.

Суд констатује да је чланом 4. Уредбе на који се позива њен доносилац у оспореним члановима 9. и 11. Уредбе прописано да понуђач може бити домаће или страном привредно друштво које испуњава услове прописане овом уредбом и јавним позивом самостално, односно путем повезаних лица која су директно или индиректно под контролом истог лица путем власништва над већинским капиталом (у даљем тексту: крајњи оснивач), укључујући и крајњег оснивача.

Такође, Суд констатује да је комисија, у смислу члана 3. став 1. тачка 2. оспореног акта, комисија за избор најбољег понуђача именована у складу са овом уредбом, док је заједничко привредно друштво (ЗДП), у смислу члана 3. став 1. тачка 6. оспореног акта, заједничко привредно друштво за приређивање игара на срећу у коме Лутрија има најмање 51% учешћа у капиталу и одлучивању.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене уредбе Суд је имао у виду одредбе Устава у односу на које је оспорена уставност и законитост Уредбе, као и одредбе које су по оцјени Суда од значаја за оцјењивање њене уставности и законитости, а којим је утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права, тржишној привреди, те на парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. став 1. алинеје 4. и 7), да се економско и социјално уређење заснива на равноправности свих облика својине и слободном привређивању, самосталности предузећа и других облика привређивања у стицању и расподели 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, као и да су забрањени монополи (члан 52), да Република обезбјеђује заштиту потрошача (члан 53), да сви облици својине имају једнаку правну заштиту (члан 54), да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, основне циљеве и правце привредног развоја, као и друге односе од интереса за Републику (тач. 6, 8. и 18. Амандмана XXXII на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава), да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти (члан 69. став 1), да Влада обезбјеђује провођење и извршава законе, друге прописе и опште акте, доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона (члан 90. тач. 3. и 4), 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).

Суд је имао у виду да је Законом о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19) прописано: да се овим законом уређују систем и услови приређивања игара на срећу, наградних и забавних игара, врсте игара на срећу, накнаде за приређивање тих игара, порез на добитке од игара на срећу и забавних игара, наградне и забавне игре, као и надзор над извршавањем обавеза из овог закона, прекршаји и санкције из области игара на срећу (члан 1), да се на питања која нису уређена овим законом, у поступцима који се воде на основу овог закона, сходно примјењују одредбе прописа којим се уређује општи управни поступак, а на питања која нису уређена овим законом, а тичу се утврђивања накнада и пореза, сходно се примјењују одредбе прописа којим се уређује порески поступак (члан 2), да се у Републици Српској, у складу са одредбама овог закона, могу приређивати игре на срећу, наградне и забавне игре (члан 4. став 1), да се, у смислу овог закона, играма на срећу сматрају игре у којима учесници имају једнаке могућности стицања добитака уз посредну или непосредну уплату одређеног износа, а резултат игре искључиво или претежно зависи од случаја или неког неизвјесног догађаја у игри, да је приређивач ЈП “Лутрија Републике Српске” а. д. Бања Лука (у даљем тексту: Лутрија), односно друго правно лице које на основу лиценце и одобрења има право приређивања игара на срећу, те да су електронске игре на срећу, игре на срећу које се приређују путем терминала за игру, а код којих се извлачење, односно организовање игре обавља путем електронског или механичког генератора случајности и резултат се преноси електронски, а фонд добитака не мора бити унапријед одређен (члан 5. тач. 1), 4) и 17), да се игре на срећу, између осталог, разврставају на лутријске игре на срећу, у које спадају: лутрија, експрес лутрија, инстант лутрија, ТВ томбола, односно ТВ бинго, класична томбола, лото, кено, спортска прогноза, односно тото, додатне лутријске игре на срећу, фонто, друге сличне игре на срећу са извлачењем, те на електронске игре на срећу, у које спадају: видео-лутрија, игре на видео-лутријским терминалима, електронске виртуелне игре, електронски бинго и електронски кено, остале електронске игре (члан 6. став 1. тач. 1) и 2), да је приређивање игара на срећу дјелатност од јавног интереса и искључиво је право Републике Српске, ако овим законом није другачије одређено, да се игре на срећу могу приређивати на основу овог закона, рјешења Владе о додјели концесије и на основу одобрења Министарства (у даљем тексту: лиценца), да Република право приређивања свих игара на срећу из овог закона остварује посредством Лутрије, да игре на срећу из члана 6. став 1. т. 1) и 2) овог закона, осим класичне томболе, приређује Лутрија самостално или у сарадњи са другим привредним друшт-

вима путем формирања заједничког привредног друштва у којем Лутрија има најмање 51% учешћа у капиталу и одлучивању Друштва, уз претходну сагласност Владе, да услове под којима се даје сагласност из става 4. овог члана прописује Влада уредбом (члан 7. ст. 1, 2, 3, 4. и 9).

Одредбама Закона о концесијама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 59/13, 16/18 и 70/20) у односу на које давалац иницијативе оспорава Уредбу, прописано је: да предмети концесије у смислу овог закона, између осталог, могу бити игре на срећу, да се концесије из ст. 1. и 2. овог члана не могу додјелјивати на начин и по поступку који није у складу са овим законом (члан 6. ст. 1. тачка е) и став 3), да концедент одлучује о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије у року од 30 дана од дана пријема приједлога рјешења из члана 21. став 1. овог закона, да ако сложеност концесије то захтијева, концедент може продужити рок из става 1. овог члана за највише 30 дана, да надлежни орган обавјештава понуђаче у писаној форми о резултатима јавног позива у року од осам дана од дана доношења рјешења о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије, да је рјешење о избору најповољнијег понуђача и додјели концесије коначно и против њега се може покренути управни спор, а објављује се у “Службеном гласнику Републике Српске” и на интернет страници надлежног органа (члан 23. ст. 1-4).

Суд је имао у виду да је Законом о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08) предвиђено да извршну власт у Републици Српској, у складу са Уставом, врши Влада Републике Српске (члан 1), да у вршењу власти из члана 1. овог закона, Влада спроводи политику, извршава законе и друге прописе Народне скупштине и одговорна је за стање у Републици у свим областима из своје надлежности (члан 2. став 1), да у питањима из своје надлежности Влада доноси: уредбе, одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друга акта, у складу са законом, те да се уредбом ближе уређују односи од значаја за извршавање закона, утврђују начела унутрашње организације министарстава и других републичких органа управе и формирају стручне службе Владе (члан 43. ст. 1. и 2).

Суд је узео у обзир да је Законом о јавним предузећима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 75/04 и 78/11) прописано да је јавно предузеће у смислу овог закона правно лице које је уписано у судски регистар као привредно друштво у форми акционарског друштва или друштва са ограниченом одговорношћу, ради обављања дјелатности од општег интереса и у чијем основном капиталу Република Српска или јединица локалне самоуправе директно или индиректно има већинско власништво, као

и да се одредбе овог закона примјењују и на предузећа која у структури власништва имају најмање 50% плус једна акција или удјела у власништву Републике и која запошљавају више од 50 лица (члан 2. ст. 1. и 2).

Имајући у виду наведене уставне и законске одредбе, Суд је утврдио да овлашћење из члана 7. став 9. Закона о играма на срећу, који је послужио као правни основ за доношење оспорене уредбе, а према којем Влада, уредбом, прописује услове под којим се даје сагласност Лутрији за формирање заједничког привредног друштва за приређивање игара на срећу из члана 6. став 1. тач. 1) и 2) тог закона, осим класичне томболе (члан 7. став 4. истог закона), не подразумијева и овлашћење Влади да својим актом уреди и друга питања од значаја за оснивање овог привредног друштва. Стога, према становишту Суда, Влада није имала овлашћење да утврди начин и критеријуме у складу са којима Лутрија проводи поступак избора најбољег понуђача за сарадњу путем оснивања заједничког привредног друштва за приређивање игара на срећу, због чега је, прописујући као у оспореним чл. 8, 9. и 11. Уредбе, прекорачила своја законска овлашћења.

Узимајући у обзир изложено Суд је утврдио да се прописивањем из чл. 8, 9. и 11. оспорене Уредбе не разрађују одредбе Закона о играма на срећу, због чега, супротно принципу уставности и законитости из члана 108. Устава, оно нема основ у релевантном закону. С обзиром на то да предметно нормирање нема правни основ у хијерархијски вишем законском акту, оно, супротно члану 90. тач. 3. и 4. Устава и члану 2. став 1. Закона о Влади, није у функцији провођења закона, те из њега не могу проићи права и обавезе субјеката права. Уређујући предметну материју на овај начин, Влада је поступила супротно и зајемченим начелима владавине права и подјеле власти из члана 5. став 1. ал. 4. и 7. и члана 69. став 1. Устава.

Према становишту Суда, с обзиром на раније утврђене разлоге неуставности и незаконитости чл. 8, 9. и 11. оспорене Уредбе, разматрање навода предлагача о њиховој несагласности са чл. 50, 52, 53. и 54. Устава није од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари.

Надаље, Суд је утврдио да нису основани наводи предлагача према којима је чланом 3. став 1. тачка 4. Уредбе, супротно члану 7. став 4. Закона о играма на срећу, утврђено да искључиво једно привредно друштво може имати статус понуђача на јавном позиву. Наиме, оспорени члан 3. став 1. тачка 4. Уредбе не уређује предмет јавног позива за избор најбољег понуђача, нити потенцијални број учесника истог, већ прописује значење израза понуђач, у смислу оспорене уредбе. Чињеница да је доносилац оспореног акта користио облик једнине ове именице приликом одређивања ње-

ног значења, према становишту Суда, не прејудицира број понуђача који могу учествовати на јавном позиву, а како погрешно сматрају предлагачи.

Надаље, Суд је оцијенио да нису основани наводи предлагача према којима је оспорена уредба у супротности са чланом 54. Устава јер не садржи одредбе које се тичу правне заштите понуђача. Из одредаба Закона о играма на срећу, наиме, не проистиче обавеза подзаконског регулисања правне заштите понуђача, док се на све што оспореном уредбом није посебно прописано примјењују одредбе овог закона (члан 14. Уредбе). Додатно, наведеним законом је прописано да се на питања која нису њиме уређена, у поступцима који се воде на основу њега, сходно примјењују одредбе прописа којим се уређује општи управни поступак, односно одредбе прописа којим се уређује порески поступак (члан 2. овог закона). У конкретном случају се, дакле, не ради о легислативном пропусту доносиоца оспореног акта, већ о његовој цјелисходној процјени да пропише на начин који сматра сврсисходним. Сходно члану 115. Устава, није у надлежности овог суда да цијени оправданост овакве процјене.

У погледу навода предлагача према којима члан 2. став 3. Уредбе није у складу са чл. 3. и 4. Закона о јавним набавкама („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 39/14), Суд је утврдио да, сагласно члану 115. Устава, није у његовој надлежности да цијени усаглашеност одредаба оспореног општег акта са законом који је усвојила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине.

Такође, с обзиром на то да је правни основ за доношење оспорене уредбе садржан у Закону о играма на срећу, због чега предмет и обим њеног прописивања подразумијева разраду искључиво одредаба тог закона, наводи предлагача о неусаглашености оспореног општег акта са одредбама Закона о концесијама нису од значаја за одлучивање у конкретној уставноправној ствари.

Поред тога, нису од уставноправног значаја наводи предлагача према којима појединачан поступак избора најбољег понуђача који је предмет Обавјештења Лутрије бр: 4091-01/19 од 9. септембра 2019. године није спроведен сагласно члану 70. став 3. и 103. Закона о јавним набавкама и члану 23. Закона о концесијама, с обзиром на то да стандард оцјене у поступцима апстрактне контроле уставности из члана 115. Устава не подразумијева контролу практичне примјене прописа.