

---

## ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: др Љубомир Ожеговић

*Одлука број: У-12/20 од 24. фебруара 2021. године  
„Службени гласник Републике Српске“, број 19/21*

### УСТАВНО ПРАВО НА ЖАЛБУ У ПРЕКРШАЈНОМ ПОСТУПКУ

Прописивањем могућности изјављивања жалбе само у односу на изречену санкцију, окривљеном је нарушено његово право на жалбу, односно правно средство које гарантује Устав, против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на праву заснованом интересу.

Када оштећени има својство учесника у прекршајном поступку, свој имовинскоправи интерес може реализовати покретањем парничног поступка пред надлежним судом ради чега нема повреде његовог уставног права на жалбу против одлуке прекршајног суда.

#### Из образложења

Младен Убовић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 127. став 2. тачка 3) и члана 191. став 5. Закона о прекршајима Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 63/14, 110/16 и 100/17). У иницијативи се наводи да оспорене законске одредбе нису у сагласности са чланом 16. став 2. и чланом 113. став 1. Устава Републике Српске, јер грађанима ускраћују Уставом зајемчено право на жалбу. Поред тога, давалац иницијативе сматра да су наведене норме супротне члану 6. став 1. и члану 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, које гарантују право на дјелотворан правни лијек. У погледу члана 127. став 2. тачка 3) предметног закона у иницијативи се износи став да је оваквим прописивањем оштећеном лицу у прекршајном поступку ускраћено право на жалбу у случају када је прекршајни поступак покренут од стране овлашћених органа за покретање прекршајног поступка, односно да оштећени може поднијети жалбу само на одлуку која је донесена пово-

дом његовог захтјева за покретање прекршајног поступка. У вези с тим, указује се на одредбу члана 203. став 2. овог закона којим је прописано да окривљени и подносилац захтјева могу изјавити жалбу на рјешење о прекршају, из чега произлази да оштећени, као учесник у поступку, нема могућност да изјави жалбу на првостепену одлуку у прекршајном поступку. Образлажући наводе о повреди члана 191. став 5. предметног закона давалац иницијативе истиче да је овом нормом окривљеном који је прихватио одговорност у прекршајном поступку ускраћено право на жалбу, односно да је онемогућено да суд више инстанце испита законитост и правилност одлуке првостепеног суда у погледу трошкова поступка, одузимања имовинске користи и накнаде штете, јер предвиђа право на жалбу окривљеног само у односу на изречену санкцију.

У одговору на иницијативу који је доставила Народна скупштина Републике Српске наводи се да је иницијатива неоснована, те да садржи погрешно и произвољно тумачење оспорених законских одредаба, као и уставних норми на чију се повреду позива. Законодавац је мишљења да позитивне одредбе Закона о прекршајима Републике Српске, а посебно одредбе оспорене предметном иницијативом, значе досљедну примјену Устава Републике Српске, па тиме и члана 16, којим се свим грађанима јемчи право на једнаку заштиту права у поступку пред судом или другим државним органом, као и право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву. У погледу члана 191. став 5. предметног закона у одговору се указује на одредбу члана 203. овог закона, из којег, како се истиче, произлази да окривљени и подносилац захтјева могу жалбом побијати рјешење о прекршају због одлуке о санкцији, мјери упозорења, одузимању имовинске користи, трошковима прекршајног поступка и имовинскоправном захтјеву. Прописивање из члана 191. Закона је, како се даље наводи, у функцији унапређења ефикасности и краћег трајања прекршајног поступка. Поред тога, у одговору се наводи да, с обзиром на то да је оштећени странка у прекршајном поступку када поднесе захтјев за покретање овог поступка, исти у овом својству има право да из прописаних жалбених основа побија рјешење о прекршају. Надаље, истиче се да је члановима 61. и 69. овог закона прописано да се одузимањем предмета не дира у право трећих лица на накнаду штете од окривљеног, те да нико не може задржати имовинску корист која је прибављена прекршајем. Исто тако, указује се на члан 72. предметног закона, према којем ће суд упутити оштећеног или друго овлашћено лице да имовинскоправни захтјев, или вишак тог захтјева, оствари у парници, уколико се ово питање не расправи у прекршајном поступку. Сходно наведеном, оспорено пропи-

сивање је, по мишљењу Народне скупштине, сагласно одредби члана 113. Устава, јер је заштита окривљеног и оштећеног, као и других овлашћених лица у прекршајном поступку обезбијеђена одребама предметног закона, као и прописа који уређује парнични поступак, а све са циљем постизања ефикасности прекршајног поступка.

Чланом 127. став 2. тачка 3) Закона о прекршајима Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 63/14, 110/16 и 100/17) прописано је да оштећени има право да сам или посредством свог законског заступника или пуномоћника изјављује жалбу на одлуку која је донесена поводом његовог захтјева за покретање прекршајног поступка. Према оспореном члану 191. став 5. овог закона, у поуци о правном лијеку окривљени ће се подучити да се жалбом може рјешење побијати само у погледу изречене санкције.

У поступку оцјењивања уставности оспорених одредаба Закона о прекршајима Републике Српске Суд је имао у виду да према одредбама тачака 4, 5, 10. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, уставност и законитост, остваривање и заштиту људских права и слобода, организацију, надлежности и рад државних органа, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, у конкретном случају суд је узео у обзир да је Уставом утврђено да свако има право на једнаку заштиту својих права у поступку пред судом и другим државним органом и организацијом, те да је сваком зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на законом заснованом интересу (члан 16), да се права и слободе зајемчени овим уставом не могу одузети или ограничити (члан 48. став 1), да судови штите људска права и слободе, утврђена права и интересе правних субјеката и законитост (члан 121. став 3), те да се оснивање, надлежност, организација и поступак пред судовима утврђују законом (члан 122).

Одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода на које указује давалац иницијативе утврђено је да: свако има право да законом одређен, независан и непристрасан суд, правично, јавно и у разумном року одлучи о његовим правима и обавезама грађанске природе или о кривичној оптужби против њега, да ће се пресуда прогласити јавно, али медији и јавност могу се искључити у интересу морала, јавног реда или националне сигурности у демократском друштву када то захтијевају интереси малољетника или заштита приватног живота старнака, или у посебним околностима, у мјери која је по мишљењу суда неопходна, када би јавност могла штетити интересима правде (члан 6. став 1), те да

свако, коме су повријеђена права и слободе предвиђена у овој конвенцији има право на дјелотворан правни лијек пред домаћим властима, без обзира на то да ли су повреду извршила лица која су поступала у службеном својству (члан 13).

Из наведених уставних одредаба, по оцјени Суда, произлази да је законодавац овлашћен да уређује све сегменте поступка пред судовима и другим државним органима, па тако и прекршајни поступак. У складу са овим овлашћењем, Законом о прекршајима Републике Српске уређени су појам прекршаја, услови за прописивање прекршаја и прекршајних санкција и одговорности, те прекршајни поступак и поступак извршења прекршајних санкција. Уређујући питање прекршајног поступка, овим законом су, између осталог, оспореним одредбама чл. 127. став 2. тачка 3) и 191. став 5. прописани услови за изјављивање жалбе оштећеног у прекршајном поступку и окривљеног који је прихватио одговорност за почињени прекршај.

Приликом разматрања оспорених законских одредаба Суд је такође узео у обзир релевантне норме предметног закона којима је прописано: да су овлашћени органи за покретање прекршајног поступка надлежна министарства и други органи Босне и Херцеговине, Министарство унутрашњих послова, друга министарства и инспекцијски органи Републике Српске, надлежни органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва и друга правна лица која имају јавна овлашћења а у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем закона или прописа којима су прописани прекршаји (члан 11. став 1. тачка 2), да је окривљени правно или физичко лице против којег је покренут прекршајни поступак (члан 11. став 1. тачка 3), да је оштећени правно или физичко лице које је претрпјело штету насталу чињењем прекршаја (члан 11. став 1. тачка 4), да ако докази изведени у прекршајном поступку не пружају поуздан основ да се имовинскоправни захтјев у цијелости или дјелимично усвоји, суд ће упутити оштећеног или друго овлашћено лице да имовинскоправни захтјев, односно вишак тог захтјева може остварити у парници (члан 72. став 1), да се правилима прекршајног поступка овог закона омогућава правично вођење прекршајног поступка, заштита људских права, правилно утврђивање чињеница и законито одлучивање о прекршајној одговорности, тако да нико невин не буде кажњен, а да се починиоцу прекршаја изрекне казна или да се према њему примијени друга прекршајна санкција (члан 105. став 1), да су странке у прекршајном поступку овлашћени подносилац захтјева, окривљени и оштећени који је поднио захтјев за покретање прекршајног поступка (члан 120. став 1), да су учесници у прекршајном поступку бранилац окривљеног, законски заступник или пуномоћник окривљеног,

оштећени и друго лице када је то законом одређено (члан 120. став 2), да су овлашћени подносиоци захтјева за покретање прекршајног поступка овлашћени органи из члана 11. овог закона (члан 121. став 1), да оштећени може покренути прекршајни поступак само ако није издат прекршајни налог, односно ако није поднесен захтјев за покретање прекршајног поступка у року од 60 дана од дана чињења прекршаја или у року од 60 дана од одустајања од захтјева за покретање прекршајног поступка у смислу члана 161. став 1. овог закона (члан 121. став 2), да је, у смислу овог закона, оштећени лице чије је неко лично или имовинско право повријеђено или угрожено прекршајем (члан 127. став 1), да оштећени има право да сам или посредством свог законског заступника или пуномоћника подноси захтјев за покретање прекршајног поступка у случајевима прописаним овим законом, да подноси доказе, даје приједлоге и истиче имовинскоправни захтјев за накнаду штете или враћање ствари и изјављује жалбу на одлуку која је донесена поводом његовог захтјева за покретање прекршајног поступка (члан 127. став 2), да ако окривљени прихвати одговорност, суд ће одлучити само о врсти, висини санкције и трошковима поступка, а евентуално и о одузимању имовинске користи и накнади штете оштећеном, извођењем достављених и предложених доказа неопходних да се одлучи о тим околностима (члан 191. став 3), да у случају из става 3. члана 191. овог закона одлука не мора да садржи образложење, осим у погледу изречене санкције, трошкова поступка, одузимања имовинске користи и накнаде штете (члан 191. став 4), да је жалба редовни правни лијек који се изјављује против првостепеног рјешења о прекршају, те да окривљени и подносилац захтјева могу изјавити жалбу на рјешење о прекршају (члан 203), да се рјешење о прекршају може побијати, између осталог, због одлуке о санкцији, мјери упозорења, одузимању имовинске користи, трошковима прекршајног поступка и имовинскоправном захтјеву (члан 208. тачка 4).

Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да прописивањем из одредбе члана 127. став 2. тачка 3) предметног закона нису нарушене уставне гаранције на које се указује у иницијативи. Овом законском нормом прописано је да оштећени у прекршајном поступку има право да изјави жалбу на одлуку донесену поводом његовог захтјева за покретање прекршајног поступка. Давалац иницијативе налази да су пропуштањем законодавца да овом одредбом оштећеном омогући изјављивање жалбе и у случају када није подносилац захтјева за покретање овог поступка нарушене одредбе члана 16. став 2. и члана 113. став 1. Устава. Приликом оцјењивања предметне законске норме Суд је имао у виду да је одредбом члана 120. став 1. тачка 3) оспореног закона прописано да оштећени у прекршајном поступ-

ку има статус странке када је поднио захтјев за покретање овог поступка, док је чланом 121. став 2. законодавац дефинисао у којим случајевима оштећени може покренути прекршајни поступак. Надаље, према члану 203. став 2. овог закона, подносилац захтјева може изјавити жалбу на рјешење о прекршају, из чега јасно произлази да оштећени, који има својство странке у поступку (јер је подношењем затјева покренуо прекршајни поступак), има право да изјави жалбу и побија рјешење о прекршају из свих законом прописаних жалбених основа. С друге стране, када је прекршајни поступак покренут од стране других, законом овлашћених субјеката, оштећени, према одредби члана 120. став 2. тачка 3) предметног закона, има статус учесника у прекршајном поступку, те у овој правној ситуацији нема могућност да изјави жалбу на рјешење о прекршају. Оваквим прописивањем, по оцјени Суда, није дошло до повреде зајемченог права на жалбу или друго правно средство из члана 16. Устава, као ни члана 113. став 1. Устава, јер се положај оштећеног који има својство учесника у прекршајном поступку не може довести у контекст ових уставних норми. Суд, наиме, сматра да се ове уставне гаранције односе превасходно на права лица која имају статус странака у поступку о чијим се правима рјешава, због чега им је предметним уставним нормама гарантована могућност побијања одлука органа који их доносе. Дакле, оштећени који има статус странке у прекршајном поступку, у погледу штете коју је претрпио извршењем прекршаја може изјавити жалбу на рјешење о прекршају, док у својству учесника у овом поступку свој имовинскоправни интерес може, сходно одредби члана 72. став 1. оспореног закона, реализовати покретањем парничног поступка пред надлежним судом, уколико суд у прекршајном поступку не усвоји његов имовинскоправни захтјев. Имајући у виду наведено, Суд је оцијенио да нису основани наводи иницијативе о неуставности оспорене норме члана 127. став 2. тачка 3) предметног закона.

У поступку оцјењивања уставности одредбе члана 191. став 5. Закона о прекршајима Републике Српске Суд је утврдио да су оваквим прописивањем нарушене норме из члана 16. став 2, члана 113. став 1. и члана 48. став 1. Устава. Наиме, ова законска одредба се односи на правну ситуацију када окривљени у прекршајном поступку прихвати одговорност, те му се поуком о правном лијеку даје могућност да рјешење о прекршају жалбом побија само у погледу изречене санкције. Приликом оцјене оспорене одредбе члана 191. став 5. овог закона Суд је узео у обзир да је ставовима 3. и 4. истог члана Закона прописано да ако окривљени прихвати одговорност, суд ће одлучити само о врсти, висини санкције и трошковима поступка, а евентуално и о одузимању имовинске користи и накнади штете оштећеном,

извођењем достављених и предложених доказа неопходних да се одлучи о тим околностима, те да одлука у том случају садржи образложење у погледу изречене санкције, трошкова поступка, одузимања имовинске користи и накнаде штете. Дакле, када се има у виду да ће у случају прихватања одговорности од стране окривљеног суд одлучити о наведеним питањима, Суд сматра да је, сходно гаранцијама из члана 16. став 2. и члана 113. став 1. Устава, законодавац окривљеном требао дати могућност побијања одлуке о прекршају из свих основа који су засновани на његовом правном интересу, а не само у погледу изречене санкције. Наиме, без обзира на то што је прихватио одговорност, несумњиво је да поред одлуке о санкцији, окривљени може имати правни интерес за побијање и одлуке о трошковима поступка, те евентуално и одузимању имовинске користи и накнади штете, уколико суд у конкретном случају о томе одлучи. Иако доносилац оспореног закона у свом одговору на иницијативу истиче да је оспорено законско рјешење из члана 191. став 5. предметног закона усвојено са циљем унапређења ефикасности прекршајног поступка и његовог краћег трајања, Суд сматра да могућност изјављивања жалбе по више жалбених основа, а не само у погледу изречене санкције, не може довести у питање ово начело прекршајног поступка. Дакле, прописивањем могућности за изјављивање жалбе само у погледу изречене санкције, окривљеном је, по оцјени Суда, нарушено право на жалбу, односно правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на праву заснованом интересу које је зајемчено чланом 16. став 2. и чланом 113. став 1. Устава.

Суд није разматрао паушалне наводе иницијативе о повреди члана 6. став 1. и члана 13. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, члан 13. ове конвенције предвиђа право на дјелотворан правни лијек поводом повреде права и слобода заштићених Конвенцијом, али иницијатива не садржи никакво образложење у том погледу. Исто тако, давалац иницијативе није образложио на који начин су оспореним прописивањем нарушене гаранције из члана 6. став 1. Конвенције.

Одлука број: У-21/20 од 31. марта 2021. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 32/21

## УСТАВНА ОБАВЕЗА УСКЛАЂИВАЊА ПОДЗАКОНСКИХ НОРМАТИВНИХ АКТА СА ЗАКОНОМ

У случају када су доносиоци оспорених нормативних аката пропустили да у року ускладе подзаконске акте са законом или да донесу нове акте којим ће уредити одређену материју, а били су дужни то учинити сходно императивној норми закона, дошло је до повреде уставног начела законитости

### Из образложења

Игор Дукић из Бијељине, кога заступа Ђорђе Васић, адвокат из Бијељине, дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 13а. Одлуке о паркирању у граду Бијељина („Службени гласник Општине Бијељина“ бр. 22/06, 23/07, 3/11 и 7/14) и чл. 18, 19. и 20. Правилника о јавним паркиралиштима у граду Бијељина („Службени гласник Општине Бијељина“ број 24/07 и „Службени гласник Града Бијељина“ бр. 17/15 и 21/17). У иницијативи се наводи да је оспореном одредбом предметне одлуке доплатна карта за паркирање возила одређена супротно прописаном начину коришћења јавног паркиралишта, јер, по мишљењу даваоца иницијативе, овако дефинисана доплатна карта представља уговорну казну за возача и није у сагласности са чланом 16. став 1. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), те чланом 270. став 3. и чланом 271. став 2. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85 и 57/89 и „Службени гласник Републике Српске“ бр. 17/93, 3/96 и 39/03). У погледу предметног правилника у иницијативи се наводи да оспорене норме овог акта нису у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима и наведеном Одлуком о паркирању у граду Бијељина, јер из овог закона и Одлуке произлази да се блокирање возила може извршити само уколико је возило непрописно паркирано. Поред тога, давалац иницијативе сматра да је оспорено прописивање из предметног правилника у супротности са чланом 17. став 1. Закона о стварним правима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16 и 107/19), јер блокирање возила власника ограничава у праву да возило држи у посједу и да га користи. Сходно наведеном, предлаже да Суд утврди да оспорене норме предметне одлуке и правилника нису у сагласности са законом и чланом 108. Устава Републике Српске.



Одговор на иницијативу у погледу оспорене одлуке доставила је Скупштина Града Бијељина, а у односу на оспорени правилник одговор је достављен од стране градоначелника Бијељине. У оба одговора, који су по свом садржају готово идентични, наводи се да су оспорени акти у цијелости сагласни релевантним одредбама Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17). Прије свега, истиче се да, према овом закону, јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности, те да управљање јавним просторима за паркирање возила обухвата одржавање, чишћење, постављање саобраћајне сигнализације на јавним површинама или објектима изграђеним за паркирање моторних возила, као и уклањање, премјештање и блокирање непрописно паркираних возила. Надаље, у одговору се износи став да се корисник јавног паркиралишта, који се није придржавао прописаних услова за коришћење паркиралишта, не може сматрати прописно паркираним, тако да је овакво поступање супротно члану 17. став 1. Закона о стварним правима. У вези с тим, доносиоци оспорених аката сматрају да се на овај начин ограничава право својине титулара својине над добром од јавног интереса, због чега је субјекат који је овлашћен да управља јавном површином законом овлашћен да са добра од јавног интереса, чија је намјена јавно паркирање, искључи сваког ко га неовлашћено користи. Поред тога, наводи се да доплатна карта не представља казну, него накнаду за цјелодневно коришћење паркинг мјеста, односно цијену за неовлашћено коришћење јавне површине, коју би, да није било неовлашћеног паркирања, други корисници могли користити.

Одлуку о паркирању у граду Бијељина („Службени гласник Општине Бијељина“ бр. 22/06, 23/07, 3/11 и 7/14) донијела је Скупштина Општине Бијељина на основу члана 2. Закона о основама безбједности саобраћаја на путевима у Босни и Херцеговини („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 6/06), члана 2. став 3. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 11/95, 18/95 и 51/02) и члана 35. алинеја 2. Статута Општине Бијељина („Службени гласник Општине Бијељина“ бр. 5/05, 6/05 и 6/06). Оспореном одредбом члана 13а. ове одлуке прописано је: да је корисник који не изврши обавезе предвиђене чланом 13. ове одлуке дужан да плати доплатну карту, да је корисник паркирања дужан поступити по примљеном налогу и платити доплатну карту у року од 8 (осам) дана од дана пријема налога, те да ће, ако корисник јавног паркиралишта не плати доплатну карту, ЈП „Дирекција за изградњу и развој града“ Бијељина против њега покренути судски поступак.

Правилник о јавним паркиралиштима у граду Бијељина („Службени гласник Општине Бијељина“ број 24/07 и „Службени гласник Града Бијељина“ бр. 17/15 и 21/17) донио је начелник Општине Бијељине на основу члана 2. Закона о основама безбједности саобраћаја на путевима у Босни и Херцеговини („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 6/06), Одлуке о паркирању у граду Бијељина („Службени гласник Општине Бијељина“ број 22/06), Одлуке о измјенама и допунама Одлуке о паркирању у граду Бијељина („Службени гласник Општине Бијељина“ број 23/07) и члана 51. Статута Општине Бијељина („Службени гласник Општине Бијељина“ бр. 5/05, 6/05 и 6/06). Оспореним одредбама овог правилника прописано је: да је корисник који чини повреду из члана 17. овог акта дужан да плати доплатну карту; да налог за плаћање доплатне карте издаје овлашћени контролор; да када контролор није у могућности да уручи налог кориснику, причврстиће га на паркирано возило испод брисача, чиме се сматра да је достава извршена; да оштећење или уништење налога нема утицаја на ваљаност достављања и не одлаже плаћање доплатне карте; да се возило за које је исписана доплатна карта снима фотографским апаратом ради доказивања учињеног преступа (члан 18), да је корисник паркирања дужан да плати доплатну карту у року од 8 (осам) дана од дана уручења; те да ако корисник јавног паркиралишта не плати доплатну карту, ЈП „Дирекција за изградњу и развој града“ Бијељина ће против њега покренути поступак утуживања код Суда, као стварно и мјесно надлежног органа (члан 19), да ће се кориснику који учини било коју повреду услова коришћења паркиралишта из члана 17. Правилника, а има више од једне неплаћене доплатне карте, извршити блокирање возила направом за блокирање точкова возила, а на основу налога за тај посао овлашћеног контролора или комуналног полицајца; да ће се кориснику паркирања који чини повреду из члана 17. овог правилника, а чије је возило регистровано у другој држави, извршити блокирање возила након издавања доплатне карте (члан 20).

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене одредбе Одлуке о паркирању у граду Бијељина Суд је имао у виду релевантне норме Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 11/95, 18/95 и 51/02) који је био на снази у вријеме доношења ове одлуке и означен је као правни основ за њено доношење. Према члану 1. овог закона, њиме се утврђују комуналне дјелатности од посебног друштвеног интереса и начин обезбјеђивања посебног друштвеног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања. Чланом 2. став 1. дефинисане су комуналне дјелатности од посебног друштвеног интереса које су предмет регулације овог закона,

међу које није уврштена дјелатност управљања јавним просторима за паркирање возила. Према ставу 2. члана 2. овог закона, скупштина општине може одлуком утврдити као дјелатност од посебног друштвеног интереса и друге комуналне дјелатности, поред оних које су утврђене у ставу 1. овог члана, ако су те дјелатности незамјенљив услов живота и рада грађана, предузећа или рада других организација.

Поред тога, у конкретном случају Суд је узео у обзир и одредбе важећег Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), чијим ступањем на снагу је престао да важи Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 11/95, 18/95 и 51/02). Овим законом утврђене су комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања (члан 1), прописано је да је комунална дјелатност од посебног јавног интереса, у смислу овог закона, и управљање јавним просторима за паркирање возила (члан 2. став 1. тачка д), те да управљање јавним просторима за паркирање возила обухвата одржавање, чишћење, постављање саобраћајне сигнализације на јавним површинама или објектима изграђеним за паркирање моторних возила, као и уклањање, премјештање и блокирање непрописно паркираних возила (члан 3. тачка њ).

Уређујући питање обављања комуналних дјелатности, овим законом прописано је: да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности и да скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком детаљније прописује услове и начин обављања комуналних дјелатности, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката, услове за коришћење и престанак коришћења комуналне услуге, јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга (члан 6. став 1. тач. а), б), д) и е); да одлуку из става 1. овог члана доноси скупштина јединице локалне самоуправе (члан 6. став 2); да корисник комуналне услуге користи ту услугу у складу са одредбама овог закона (члан 9а. став 1); да је давалац комуналне услуге дужан да обезбиједи трајно и несметано пружање комуналних услуга корисницима комуналне услуге под условима, на начин и према нормативима који су прописани законом и другим прописима, затим исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја, одређени квалитет комуналних услуга (члан 13. став 1); да корисник плаћа утврђену цијену за пружену комуналну услугу на основу рачуна који испоставља давалац комуналне услуге и који има снагу вјеродостојне исправе (члан 16. став 2); да је јединица локалне само-

управе дужна да усклади прописе о вршењу комуналних дјелатности са одредбама овог закона и донесе прописане одлуке у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона (члан 41. став 1); те да су јединице локалне самоуправе дужне да у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона ускладе одлуку из члана 6. став 2. овог закона са одредбама овог закона (члан 41. став 2).

Како из цитираних законских одредаба произлази, важећи Закон о комуналним дјелатностима на другачији и свеобухватан начин уређује питање обављања комуналне дјелатности управљања јавним површинама за паркирање возила, у односу на ранији Закон о комуналним дјелатностима на основу којег је донесена оспорена одлука. Важећим законом је, прије свега, предметна комунална дјелатност предвиђена као комунална дјелатност од посебног јавног интереса, дефинисан је појам и садржина ове дјелатности, овлашћење за доношење одлуке о обављању комуналне дјелатности, те питања која се детаљније прописују одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне дјелатности. Због тога је, по оцјени Суда, сходно императивној норми из члана 41. став 2. важећег Закона о комуналним дјелатностима, доносилац оспорене одлуке био дужан да у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона ову одлуку усклади са одредбама овог закона или да донесе нову одлуку којом ће уредити предметну материју. Како је пропустио да то учини, Суд је оцијенио да је у конкретном случају дошло до повреде члана 41. Закона о комуналним дјелатностима, односно да је оспорена одлука у цијелости довела до нарушавања начела законитости из члана 108. став 2. Устава. У вези са наведеним, Суд сматра да се Одлука о измјени Одлуке о паркирању у граду Бијељина („Службени гласник Града Бијељина“ број 7/14), која је донесена на основу важећег Закона о комуналним дјелатностима и којом се мијења Цјеновник наплате паркирања на подручју општине Бијељина, не може сматрати усклађивањем оспорене одлуке са овим законом.

Из истих разлога, Суд је оцијенио да ни оспорени Правилник о јавним паркиралиштима у граду Бијељина није у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17). Наиме, овим правилником се детаљније разрађују и конкретизују релевантне одредбе Одлуке о паркирању у граду Бијељина ради њихове примјене. Због тога, као и у погледу оспорене одлуке, која је, поред Закона о комуналним дјелатностима, правни основ за доношење предметног правилника, Суд је оцијенио да ни овај акт није у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима, јер, сходно члану 41. овог закона, доноси-

лац Правилника није извршио његово усклађивање са тим законом, нити је донио нови правилник.

Имајући у виду да, из наведених разлога, оспорена одлука и правилник нису у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима, Суд сматра да је беспредметно разматрати ове акте у односу на Закон о облигационим односима и Закон о стварним правима, на које се указује у иницијативи.

*Одлука број: У-28/20 од 31. марта 2021. године  
“Службени гласник Републике Српске” број 32/21*

## НАКНАДА ЗА ОДРЖАВАЊЕ ВОДОМЈЕРНОГ МЈЕСТА И ИНСТРУМЕНТА

Доносилац подзаконског акта прекорачио је законско овлашћење утврђивањем накнаде за одржавање мјерог мјеста и мјерног инструмента која није предвиђена законом будући да мјерно мјесто и мјерни инструмент чине саставни дио комуналне инфраструктуре и средства за њихово одржавање се обезбјеђују из цијене комуналне услуге.

### Из образложења

„ПРОИЗВОДЊА ДУШАНИЋ“ д.о.о Прњавор, које заступају Зоран Бубић и Бојана Дука Бубић, адвокати из Бање Луке, дало је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 16. ст. 5. и 6. Одлуке о јавном водоводу и јавној канализацији општине Прњавор („Службени гласник Општине Прњавор“ број 24/17). У иницијативи се наводи да оспорене одредбе предметне одлуке нису у сагласности са Уставом Републике Српске, те са одредбама члана 2. став 1. тачка с), члана 13. став 1. тачка б), члана 16. став 1. и члана 20. ст. 1. и 2. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17). Наиме, како истиче давалац иницијативе, из наведених законских одредби произлази да је давалац комуналне услуге дужан да обезбједи исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја, те да се средства за пружање комуналне услуге обезбјеђују из цијене комуналне услуге. Како мјерно мјесто и водомјер чине дио јавне комуналне инфраструктуре, давалац иницијативе сматра да давалац комуналне услуге треба да обезбједи њихово исправно функционисање, те да сноси трошкове одржавања мјерног мјеста и водомјера. Насупрот томе,

оспореним нормама ове одлуке је, како се истиче, уведена обавеза за корисника комуналне услуге да плаћа мјесечну накнаду за одржавање мјерног мјеста и мјерног инструмента потрошње воде. Овакво прописивање је, по мишљењу даваоца иницијативе, у супротности са Законом о комуналним дјелатностима, чиме је истовремено дошло до повреде и члана 108. став 2. Устава Републике Српске.

У одговору на иницијативу који је доставила Скупштина Општине Прњавор наводи се да је иницијатива у цијелости неоснована, јер је оспорена одлука донесена у складу са овлашћењима из члана 6. и члана 7. став 1. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), те да су сагласно одредби члана 7. став 4. овог закона јавни водовод и канализација повјерени на управљање КП „Водовод“ а.д. Прњавор. Надаље, доносилац оспореног акта истиче да приликом одржавања мјерног мјеста и мјерног инструмента овлашћено комунално предузеће има извјесне трошкове, због чега је оспореним одредбама Одлуке прописано да се за одржавање мјерног мјеста и мјерног инструмента плаћа мјесечна накнада. У вези с тим, у одговору се наводи да се одржавање мјерног мјеста и мјерног инструмента не може сматрати робом, па се не може урачунати у цијену утрошене воде, због чега се, сходно оспореним одредбама Одлуке, од корисника овај трошак наплаћује у виду мјесечне накнаде, у висини коју утврђује Надзорни одбор комуналног предузећа које управља јавним водоводом и канализацијом. Слиједом наведеног, Скупштина Општине Прњавор сматра да су наводи изнесени у иницијативи неосновани, те предлаже да Суд дату иницијативу не прихвати.

Одлуку о јавном водоводу и јавној канализацији општине Прњавор („Службени гласник Општине Прњавор“ број 24/17) донијела је Скупштина Општине Прњавор на основу члана 6. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11), члана 39. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16), члана 37. Статута Општине Прњавор („Службени гласник Општине Прњавор“ број 15/17) и чланова 161. став 1. и 190. Пословника о раду Скупштине Општине Прњавор („Службени гласник Општине Прњавор“ број 21/17). Оспореним одредбама члана 16. ове одлуке прописано је: да се за одржавање мјерног мјеста и мјерног инструмента плаћа мјесечна накнада (став 5), те да висину накнаде из претходног става утврђује Надзорни одбор предузећа уз сагласност Скупштине Општине (став 6).

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорених одредаба предметне 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 (члан 102. став 1. тачка 2), те да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Надаље, Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16 и 36/19) прописано је да самосталне надлежности јединице локалне самоуправе обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности, у оквиру којих је прописана производња и испорука воде, у складу са законом, те оснивање привредних дрштава, установа и других организација ради пружања услуга из њихове надлежности, уређење њихове организације и управљање (члан 18. тачка 2) подт. 2. и 3), као и да скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуке и друге опште акте и даје њихово аутентично тумачење (члан 39. став 2. тачка 2).

Поред тога, Законом о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) утврђене су комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања (члан 1), те је прописано да су, поред осталих, комуналне дјелатност производње и испоруке воде и и пречишћавање и одвођење отпадних вода дјелатности од посебног јавног интереса (члан 2. став 1. тачке а) и б). Надаље, овим законом је прописано да производња и испорука воде обухвата сакупљање, пречишћавање и испоруку воде корисницима за пиће и друге потребе водоводном мрежом до мјерног инструмента корисника, укључујући и мјерни инструмент (члан 3. тач. б), те да се комуналним објектима сматрају грађевински објекти са уређајима, опремом и инсталацијама који служе за обављање комуналних дјелатности, као и сама постројења, опрема и инсталације које чине комуналну инфраструктуру или служе за производњу комуналног производа и вршење комуналних услуга, грађевинско земљиште на којем су изграђени, те добра у општој употреби која служе за ове намјене (члан 3. тачка с). Уређујући обављање комуналних дјелатности, овим законом је прописано: да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности и да скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком детаљније прописује: услове и начин обављања комуналних дјелатности, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката, услове за функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја, јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга (члан 6. тач. а), б), в), и е);

да одлуку из става 1. члана 6. доноси скупштина јединице локалне самоуправе (члан 6. став 2), да корисник комуналне услуге користи ту услугу у складу са одредбама овог закона (члан 9а. став 1), да је давалац комуналне услуге дужан да обезбиједи трајно и несметано пружање корисницима комуналне услуге под условима, на начин и према нормативима који су прописани законом и другим прописима, исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја, одређени квалитет комуналних услуга и да је давалац комуналне услуге одговоран за штету коју проузрокује корисницима ако не обезбиједи да се комунална услуга врши под наведеним условима (члан 13); да корисник плаћа утврђену цијену за пружену комуналну услугу на основу рачуна који испоставља давалац комуналне услуге, који има снагу вјеродостојне исправе, и да је у случају спора између уговорних страна надлежан суд (члан 16. став 2); да се средства за обављање комуналних дјелатности индивидуалне комуналне потрошње обезбјеђују из цијене комуналних услуга (члан 20. став 1), те да се цијеном комуналних услуга обезбјеђују средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапеђивање постојећих комуналних објеката и уређаја, према нормативима и стандардима у комуналним дјелатностима и тржишним цијенама улазних трошкова (члан 20. став 2).

Из цитираних уставних и законских одредаба, по оцјени Суда, произлази да су производња и испорука воде, као и пречишћавање и одвођење отпадних вода, дјелатности од посебног јавног интереса, да је јединица локалне самоуправе овлашћена да уређује и обезбјеђује обављање ових комуналних дјелатности, те да својим општим актом детаљно пропише услове и начин на који се грађанима пружа ова услуга, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање објеката, као и услове за функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја.

Слиједом наведеног, Суд је оцијенио да је Скупштина Општине Прњавор била овлашћена да, са циљем провођења релевантних одредаба Закона о комуналним дјелатностима, донесе оспорену одлуку, којом је уређена изградња, управљање, одржавање и коришћење јавног водовода и јавне канализације на подручју општине Прњавор.

Међутим, по оцјени овог суда, оспореним прописивањем из члана 16. ст. 5. и 6. предметне одлуке Скупштина Општине Прњавор је изашла из оквира законских овлашћења и прописала накнаду која није у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима. Приликом ове оцјене, Суд је, прије свега, имао у виду да комуналне објекте чине, између осталог, и сама постројења, опрема и инсталације комуналне инфраструктуре, те да



је, према члану 13. став 1. тачка б) Закона о комуналним дјелатностима, давалац комуналне услуге дужан да обезбиједи исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја. Поред тога, чланом 20. ст. 1. и 2. овог закона прописано је да се средства за обављање комуналних дјелатности индивидуалне комуналне потрошње обезбјеђују из цијене комуналне услуге, те да се из ове цијене обезбјеђују и средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапређење постојећих комуналних објеката и уређаја. Како из наведених законских одредаба произлази, мјерно мјесто и мјерни инструмент (водомјер) чине саставни дио комуналне инфраструктуре и средства за њихово одржавање се обезбјеђују из цијене комуналне услуге, односно у ту цијену улазе сви трошкови које давалац ове комуналне услуге сноси приликом производње и испоруке воде. Због тога је, по оцјени Суда, комунално предузеће које је давалац комуналне услуге производње и испоруке воде дужно да из цијене коју плаћају крајњи корисници ове комуналне услуге обезбиједи одржавање мјерног мјеста и мјерног инструмента, као и њихово исправно функционисање, без увођења посебне накнаде за њихово одржавање, јер плаћање накнаде за комуналну дјелатност индивидуалне комуналне потрошње није у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима. С обзиром на то да оспорене норме предметне одлуке нису у складу са овим законом, тиме је истовремено нарушено начело законитости из члана 108 став 2. Устава.

*Одлука број: У-31/20 од 31. марта 2021. године  
“Службени гласник Републике Српске”, број 32/21*

## ФИНАНСИЈСКА ПОДРШКА ПОРОДИЦИ ЗА СВАКО НОВОРОЂЕНО ДИЈЕТЕ

С обзиром на то да доносилац оспореног подзаконског нормативног акта законом није овлашћен да уређује одређену област, његовим доношењем од стране неовлашћеног субјекта дошло је до повреде уставних начела законитости, владавине права и подјеле власти.

### Из образложења

Душан Перић из Бијељине је дао Уставном суду Републике Српске иницијативу за оцјењивање законитости Одлуке о финансијској подршци породици за свако новорођено дијете на територији Општине Угљевик, број

02/40-482/20 од 2. марта 2020. године („Службени билтен Општине Угљевик“ број 1/20). Давалац иницијативе сматра да начелник Општине, сходно одредби члана 5. Закона о дјечијој заштити („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/17 и 122/18), није имао овлашћења да донесе оспорену одлуку, већ је то могла да уради само локална скупштина општине, због чега сматра да је наведена одлука у цијелости незаконита. У иницијативи се указује да је оспорена одлука слична општем акту о чијој је уставности и законитости Уставни суд одлучио у предмету број У-19/19.

У одговору на наводе из иницијативе доносилац оспореног акта указује на одредбе члана 17. став 2, чл. 24, 25. и 82. став 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16 и 36/19), чл. 5. и 10. Закона о дјечијој заштити („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/17 и 122/18), те члана 60. Статута општине Угљевик („Службени билтен општине Угљевик“ бр. 7/18), сматрајући да није поступио супротно одредбама наведених закона. Поред тога истиче да није прекорачио своја законска овлашћења и да је доношење оспорене одлуке било у циљу предузимања мјера популационе политике на подручју општине Угљевик, као и да је иста донесена сагласно Одлуци Суда у предмету број У-19/19. Сходно наведеном, предлаже се да Суд не прихвати дату иницијативу.

Одлуку о финансијској подршци породици за свако новорођено дијете на територији општине Угљевик („Службени билтен Општине Угљевик“ број 1/20) донио је начелник Општине Угљевик, на основу члана 82. став 3. Закона о локалној самоуправи Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16) и члана 89. Статута Општине Угљевик („Службени билтен Општине Угљевик“ број 7/18). Овом одлуком се прописују начин, услови, критеријуми и поступак финансијске подршке породици у циљу унапрјеђења популационе политике, тако што ће се финансијски стимулисати породице за свако новорођено дијете на територији општине Угљевик (члан 1), одређује да право на финансијску подршку остварују породиље са пребивалиштем на територији општине Угљевик (најмање шест мјесеци прије рођења дјетета), за свако новорођено дијете (члан 2), прописује да се право из члана 2. ове одлуке остварује исплатом једнократног новчаног давања по основу новорођеног дјетета на рачун породиље у износу: од 400,00 КМ ако су оба родитеља запослена, уколико се ради о првом или другом дјетету, од 500,00 КМ, ако је један родитељ незапослен, уколико се ради о првом или другом дјетету, од 600,00 КМ, ако су оба родитеља незапослена, уколико се ради о првом или другом дјетету, од 700,00 КМ уколико се ради о трећем, четвртном и сваком следећем новорођеном дјетету, без обзира на радни статус родитеља, као и да се сред-

ства за остваривање ове финансијске подршке обезбјеђују у Буџету општине Угљевик (члан 3). Чланом 4. Одлуке је прописан начин подношења захтјева за остваривање права из члана 2. Одлуке, док је у члану 5. исте утврђена надлежност начелника да одлучује о остваривању наведеног права. Чланом 6. Одлуке прописано је да породиље које су оствариле право на финансијску подршку на основу Правилника о финансијској подршци породиљама на територији општине Угљевик („Службени билтен Општине Угљевик“ број 3/17) немају право на финансијску подршку у складу са овом одлуком. Чланом 7. овог општег акта је одређено да ова одлука (у Одлуци погрешно назначено Правилник) ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном билтену Општине Угљевик“.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспорене одлуке, Суд је имао у виду да је Уставом утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права, те на парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. став 1. ал. 4. и 7), да се државна власт у Републици организује на начелу поделе власти (члан 69. став 1), да општина преко својих органа, у складу са законом, извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, те обезбјеђује извршавање прописа и општих аката општине (члан 102. став 1. тачка б), док је ставом 2. овог члана Устава утврђено да се систем локалне самоуправе уређује законом. У складу са чланом 108. Устава закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Суд је имао у виду да је Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16 и 36/19) прописано: да је скупштина представнички орган, орган одлучивања и креирања политике јединице локалне самоуправе, који у смислу овог закона, има надлежност да доноси статут, као и одлуке и друга општа акта о обављању функција из области културе, образовања, спорта, здравства, социјалне заштите, информација, занатства, туризма, угоститељства и заштите животне средине (члан 39. ст. 1. и 2. тач. 1. и 9), да органи јединице локалне самоуправе у вршењу послова из своје надлежности доносе: статут, пословник, одлуке, правилнике, наредбе, рјешења, упутства, закључке, препоруке, резолуције, стратегије, планове и програме, да скупштина, између осталог доноси одлуке (члан 82. ст. 1. и 2).

Суд је узео у обзир да је Законом о дјечијој заштити („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/17, 122/18 и 107/19) прописано: да је дјечја заштита у смислу овог закона дјелатност од општег интереса за Републику Српску, а чине је организоване активности којима се обезбјеђује: подр-

шка за рађање дјецe и усклађивање рада и родитељства, стварање основних услова за уједначавање нивоа задовољавања развојних потреба дјецe, помоћ породици са дјецом у остваривању њене репродуктивне, заштитне, васпитне и економске функције, побољшавање материјалног положаја породица са дјецом, посебна финансијска подршка породици за рођење трећег дјетета (члан 2), да су у складу са овим законом носиоци дјечије заштите Република и јединица локалне самоуправе, те да јединица локалне самоуправе доноси годишњи и средњорочни програм дјечије заштите на основу демографске анализе и социјалног стања становништва, доноси одлуку о проширеним правима из области дјечије заштите и обезбјеђује средства за реализацију проширених права (члан 5), да су права из дјечије заштите, према овом закону: помоћ за опрему новорођенчета, матерински додатак, додатак на дјецу, рефундација накнаде плате за вријеме коришћења породилског одсуства, рефундација накнаде плате за вријеме рада са половином пуног радног времена ради појачане његе дјетета до три године живота, рефундација накнаде плате за вријеме рада са половином пуног радног времена ради појачане његе и бриге о дјетету са сматњама у развоју, задовољавање развојних потреба дјецe, пронаталитетна накнада за трећерођено и четврторођено дијете, накнада родитељу - његоватељу или његоватељу (члан 10).

Имајући у виду изложено, Суд је утврдио да дјечија заштита подразумијева скуп дјелатности и социјалних политика у оквиру републичког и локалног нивоа финансирања. Ријеч је о активностима из домена дјечије социјалне заштите које су усмјерене на смањење, односно отклањање стања ризика или потребе код дјецe или њихових породица. Садржај мјера заштите према породици, између осталог, чини давање у новцу, а с циљем унапређења породичног живота кроз стварање услова за одговарујућу бригу о дјеци, и то путем компензирања увећаних финансијских давања узрокованих њиховим потребама. Иако се породична давања, поготово када је ријеч о пронаталитетној политици, разликују од система социјалне помоћи, политика према породици је, према мишљењу Суда, неодвојиви дио укупне социјалне политике.

Узимајући у обзир наведено, као и да дјелатност социјалне заштите обухвата, између осталог, мјере и активности за стварање услова за остваривање заштитне функције породице (члан 2. став 3. Закона о социјалној заштити („Службени гласник Републике Српске“ бр. 37/12, 90/16, 94/19 и 42/20), те имајући у виду да скупштина општине/града, између осталог, доноси одлуке о обављању функција локалне самоуправе из области социјалне заштите (члан 39. став 2. тачка 9) Закона о локалној самоуправи),

Суд је утврдио да је у надлежности, у конкретном случају, Скупштине Општине Угљевик да пропише начин, услове, критеријуме и поступак финансијске подршке породици у циљу унапређења популационе политике на територији општине Угљевик.

Како је оспорену Одлуку о финансијској подршци породици за свако новорођено дијете на територији Општине Угљевик донио начелник Општине Угљевик, који према Закону о локалној самоуправи није овлашћен да својим актом уређује предметне односе, ова одлука, по оцјени Суда, у цјелини није у сагласности са наведени законом.

С обзиром на утврђену незаконитост оспореног општег акта, а која је последица прекорачења овлашћења начелника Општине Угљевик, Суд је утврдио да су њоме повријеђена начела зајемчена чланом 102. став 1. тачка 6) Устава, те чланом 108. Устава. Прописујући на оспорени начин, начелник Општине Угљевик је поступио супротно и зајемченим начелима владавине права и подјеле власти из члана 5. став 1. ал. 4. и 7. и члана 69. став 1. Устава.

*Одлука број: У-25/20 од 29. априла 2021. године  
“Службени гласник Републике Српске”, број 45/21*

## ОГРАНИЧЕЊА УСТАВНОГ ПРАВА НА СЛОБОДУ КРЕТАЊА

Будући да се само законом могу увести ограничења кретања уколико је то неопходно ради заштите безбједности и здравља људи, Републички штаб за ванредне ситуације није био овлашћен да оспореним актима ограничи и забрани кретање чиме је на себе преузео законодавна овлашћења, што је супротно уставним начелима владавине права и подјеле власти.

### Из образложења

Дејан Савановић из Бањалуке дао је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјењивање, у суштини, уставности и законитости тачке 1. (у иницијативи погрешно означено као члан 1. ст. 1), 2) и 3) Закључка о ограничењу и забрани кретања на територији Републике Српске број: 16-3/20 од 6. априла 2020. који је донио Републички штаб за ванредне ситуације, сматрајући да су наведене одредбе у супротности са чл. 21, 14, 18. и 19. Устава Републике Српске (у даљем тексту: Устав). Давалац иницијативе објашњава да оспо-

рени закључак не садржи образложење критеријума на основу којег је закључено да корона вирус представља непосредну опасност, због чега се не може знати зашто је полицијски час неопходан, као и да начин на који се спроводи полицијски час представља мучење, свирепо, нехумано и понижавајуће поступање и кажњавање те мјеру кућног затвора без суђења и права на одбрану.

У иницијативи се истиче да члан 43. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ број 90/17) није могао послужити као правни основ за доношење оспореног закључка јер није постојало утемељење за установљавање неопходности полицијског часа. Такође, наводи се да је закључак недоречен, што оставља могућност за произвољна тумачења у пракси, као и да исти није здравствени пропис јер не прави разлику између болесних и здравих адресата, а његова примјена повјерена је полицији. Давалац иницијативе сматра да би оглашавање оспореног закључка неуставним мотивисало Републички штаб за ванредне ситуације да донесе ваљане мјере за спречавање епидемије.

У одговору који је Суду доставио доносилац оспореног закључка се истиче да је оспорени закључак престао да важи у току поступка пред Судом те да су, у смислу члана 57. став 1. тачка а), испуњене претпоставке за обуставу поступка. Доносилац оспореног закључка наводи да је Влада Републике Српске, на приједлог Републичког штаба за ванредне ситуације, Одлуком објављеном у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 25/20, за територију Републике Српске прогласила ванредну ситуацију због епидемиолошке ситуације изазване корона вирусом, те да је, из истих разлога, Народна скупштина Републике Српске, Одлуком објављеном у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 31/20 прогласила ванредно стање за територију Републике Српске. У одговору се парафразира прописивање из Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 121/12 и 46/17), уз нагласак на одредбе члана 6. став 1. тачка б) и члана 45. став 1. тачка з) тог закона, те истиче да су грађани Републике Српске на одговарајући начин били упознати с уведеним ванредним мјерама. Наводи се да је прописивањем према којем се оспорени закључак примјењује од дана његовог доношења до 13. априла 2020. године, ограничено важење забране кретања, а како би се преиспитала неопходност предметне забране. Позивајући се на одредбе члана 21. став 2. Устава, члан 2. став 3. и 4. Протокола 4. уз Европску конвенцију о заштити основних људских права и слобода, те члан 43. Закона о заштити становништва од заразних болести, доносилац оспореног акта

истиче да су неосновани наводи даваоца иницијативе према којем је предметно ограничење кретања у супротности са чл. 21, 14, 18 и 19. Устава.

Оспорени Закључак о ограничењу и забрани кретања на територији Републике Српске број: 16-3/20 од 6. априла 2020. године донио је Републички штаб за ванредне ситуације на основу члана 45. тач. б), г) и з) Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 121/12 и 46/17), члана 43. Закона о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ број 90/17), Одлуке о проглашењу ванредне ситуације у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 25/20), а у вези са Закључком о обавезном спровођењу мјера за реаговање на појаву болести изазване новим вирусом корона (COVID – 19) у Републици Српској број 11-2/20 од 30.3.2020. године.

Оспореном тачком 1. Закључка је прописано да се, у циљу спречавања ширења болести изазване новим вирусом корона (COVID – 19), у Републици Српској, наређује забрана кретања: лицима са навршених 65 и више година живота од 00.00 до 24.00 часа (подтачка 1), свим лицима без обзира на године живота, у времену од 20.00 до 05.00 часова (подтачка 2) и свим лицима изван њиховог мјеста пребивалишта/боравишта, од суботе у 12:00 часова до недјеље у 18:00 часова (подтачка 3).

Тачком 7. Закључка је прописано да закључак ступа на снагу даном доношења и да се примјењује до 13. априла 2020. године.

У поступку оцјењивања уставности и законитости оспореног закључка Суд је имао у виду да је Уставом утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права те на парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. став 1. алинеје 4. и 7), да се законом могу увести ограничења кретања само ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или ради заштите безбједности и здравља људи (члан 21. став 2), да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти, те да уставотворну и законодавну власт остварује Народна скупштина (члан 69. ст. 1. и 2). У складу са чланом 108. Устава закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности с Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Суд је имао у виду да је Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама („Службени гласник Републике Српске“ бр. 121/12 и 46/17) прописано: да је систем заштите и спасавања дио система безбједности и интегрисани облик управљања и организовања субјеката и снага система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мјера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и материјалних добара

од елементарне непогоде и друге несреће, укључујући и мјере опоравка од њихових посљедица (члан 2), да су снаге за заштиту и спасавање, између осталог, Републички штаб за ванредне ситуације и специјализоване јединице заштите и спасавања које формира Влада Републике Српске (члан 4. тачка а), да систем заштите и спасавања у смислу овог закона подразумијева: планирање, припремање и спровођење мјера и активности на заштити и спасавању, заштиту као скуп превентивних мјера усмјерених на јачање отпорности друштва, отклањање могућих узрока угрожавања, смањење утицаја и спречавање елементарне непогоде и друге несреће и у случају да до њих дође, умањење њихових посљедица, координацију при успостављању, изради и реализацији Програма за смањење ризика од елементарне непогоде и друге несреће у Републици, спасавање и пружање помоћи кроз организовање цивилне заштите, као превентивне и оперативне активности које се предузимају у циљу спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине, предузимање мјера и активности на ублажавању и отклањању непосредних посљедица усљед елементарне непогоде и друге несреће и стварање неопходних услова за живот људи на угроженом подручју, организовање, опремање и оспособљавање снага заштите и спасавања, републичких органа управе и других органа, привредних друштава, других правних лица и предузетника за заштиту и спасавање, организовање и оспособљавање грађана за све видове заштите, управљање, координацију и руковођење субјектима и снагама система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, пружање, тражење помоћи и сарадњу са другим земљама и међународним организацијама и друге послове и задатке заштите и спасавања (члан 6), да су снаге за заштиту и спасавање: Републички штаб за ванредне ситуације и специјализоване јединице заштите и спасавања које формира Влада Републике Српске (члан 8. тачка а), да су превентивне активности заштите и спасавања: израда процјене угрожености од могућих ризика од опасности, израда планова заштите и спасавања, уређење простора и објеката у функцији заштите и спасавања, успостављање система заштите и спасавања и ангажовање лица и обезбјеђивање материјалних и других средстава за извршење планираних задатака (члан 13), да су оперативне активности за заштиту и спасавање активности које се предузимају: у случају непосредне пријетње и ризика од опасности, за вријеме ризика од опасности и за отклањање посљедица у току опасности и послје престанка опасности (члан 14), да Влада у области заштите и спасавања обезбјеђује изградњу и развој система заштите и спасавања Републике и планско повезивање дијелова система и задатака у јединствену цјелину те, између осталог, оснива Републички штаб за ванредне си-



туације (члан 18. тачка л), да се за координацију и руковођење приликом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама у складу с овим законом и другим прописима, као оперативно-стручно тијело за територију Републике формира Републички штаб за ванредне ситуације (члан 40. тачка а), да Одлуку о проглашењу ванредне ситуације за територију Републике или дио територије Републике доноси Влада на приједлог Републичког штаба за ванредне ситуације (члан 41. став 2), да Штаб за ванредне ситуације руководи и координира рад субјеката и снага система заштите и спасавања на спровођењу утврђених задатака, руководи и координира спровођење мјера и задатака заштите и спасавања, разматра и даје мишљење на приједлог Процјене угрожености и приједлог Плана заштите и спасавања од елементарне непогоде и друге несреће, прати стање и организацију заштите и спасавања и предлаже мјере за њихово побољшање, наређује употребу снага за заштиту и спасавање, средстава помоћи и других средстава која се користе у ванредним ситуацијама, ради на редовном информисању и обавјештавању становништва о ризицима, опасностима и предузетим мјерама, прати организацију, опремања и обучавања јединица и тимова за заштиту и спасавање, овлашћених, оспособљених правних лица, сарађује са надлежним органима заштите и спасавања сусједних држава у ванредним ситуацијама и доноси приједлоге, закључке и препоруке (члан 45), да Републички штаб за ванредне ситуације, поред послова из члана 45. овог закона, обавља и сљедеће послове: наређује штабовима за ванредне ситуације предузимање мјера и активности за заштиту и спасавање, разматра и даје мишљење на Програм за смањење ризика од елементарне непогоде и друге несреће у Републици, наређује ангажовање и употребу снага и средстава заштите и спасавања са подручја неуgroжених општина или градова на подручје угрожених општина или градова, предлаже Влади доношење одлуке о тражењу, прихватању, односно пружању помоћи сусједним и другим државама и ангажује оспособљена правна лица и друге организације од значаја за Републику (члан 47).

Суд је узео у обзир да је Законом о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник Републике Српске“ бр. 90/17) прописано: да се ванредне мјере за спречавање и сузбијање заразних болести спроводе у ситуацији у којој долази до угрожавања безбједности и здравља људи постојањем непосредне опасности за масовно преношење заразних болести те да ванредне мјере из става 1. овог члана, између осталог, обухватају ограничење кретања у зараженом и угроженом подручју и стављање под здравствени надзор лица које је било у контакту са зараженим лицем (члан 43. ст. 1. и 2. тачка 1), да Дом здравља пријављује Институту поја-

ву епидемије заразне болести за подручје јединице локалне самоуправе за коју је основан или у оквиру које дјелује, да у складу с епидемиолошким надзором и процјеном ризика за појаву и ширење заразне болести, Институт даје процјену о угроженом и зараженом подручју, те Министарству здравља и социјалне заштите (у даљем тексту: Министарство) предлаже проглашење епидемије од већег епидемиолошког значаја, да на основу процјене и приједлога Института из става 2. овог члана министар наредбом проглашава појаву епидемије од већег епидемиолошког значаја и наређује мјере које се у том случају морају спроводити на зараженом подручју (члан 44. ст. 1, 2. и 3).

Имајући у виду изложено Суд је утврдио да је доносећи оспорени Закључак о ограничењу и забрани кретања на територији Републике Српске број: 16-3/20 од 6. априла 2020. године Републички штаб за ванредне ситуације прекорачио своја овлашћења оперативно-стручног тијела формираног за координацију и руковођење приликом заштите и спасавања на територији Републике (члан 40. тачка а) те чл. 45. и 47. Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама).

Такође, Суд је утврдио да Републички штаб за ванредне ситуације није био овлашћен ни да, у смислу члана 43. Закона о заштити становништва од заразних болести, који је, између осталог, послужио као правни основ за доношење оспореног закључка, „ограничи кретање у зараженом и угроженом подручју“, а имајући у виду надлежности министра здравља и социјалне заштите у овом контексту (члан 44. став 3. истог закона).

Узимајући у обзир да је чланом 21. став 2. Устава утврђено да се само законом могу увести ограничења кретања, уколико је то, између осталог, неопходно ради заштите безбједности и здравља људи, Суд је утврдио да Републички штаб за ванредне ситуације није био овлашћен да оспореним општим актом „ограничи и забрани кретање на територији Републике Српске“. Поступајући на описани начин ово тијело је, супротно члану 69. став 2. Устава, на себе преузело законодавна овлашћења Народне скупштине Републике Српске, чиме је поступило супротно и зајамченим начелима владавине права и подјеле власти из члана 5. став 1. ал. 4. и 7. и члана 69. став 1. Устава. Поред тога, како оспорени закључак није донесен у циљу извршавања закона, већ је њиме извршено непосредно уређивање односа који према члану 21. став 2. Устава представљају законску материју, оспорени закључак није сагласан ни са чланом 108. став 2. Устава.

С обзиром на то да Републички штаб за ванредне ситуације није надлежан да својим актом уређује предметне односе, оспорени закључак, по оцјени Суда, у вријеме важења, у цјелини није био у сагласности с Уста-

вом, Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама и Законом о заштити становништва од заразних болести.

Узимајући у обзир раније утврђене разлоге неуставности и незаконитости оспореног општег акта Суд је оцијенио да остали наводи даваоца иницијативе нису од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари.

С обзиром на чињеницу да је у току поступка пред овим судом, Републички штаб за ванредне ситуације 27. априла 2020. године донио Закључак о ограничењу и забрани кретања на територији Републике Српске број 26-2/20, који је ступио на снагу даном доношења, и чијом тачком 6. је стављен ван снаге оспорени закључак, Суд је уставност и законитост оспореног акта оцијенио у вријеме његовог важења, сагласно овлаштењу Суда из одредбе члана 3. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 104/11 и 92/12).

