



**РЕПУБЛИКА СРПСКА
УСТАВНИ СУД
REPUBLIKA SRPSKA
USTAVNI SUD**

**ОБАВЈЕШТЕЊЕ
О НЕКИМ ПОЈАВАМА ОД ИНТЕРЕСА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ
УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ**

Бањалука, децембар 2022. године

I

УВОД

Чланом 115. Устава Републике Српске, између осталог, прописано је да Уставни суд Републике Српске прати појаве од интереса за остваривање уставности и законитости, обавјештава највише уставне органе Републике о стању и проблемима у тој области и даје им мишљење и приједлоге за евентуално доношење закона и предузимање других мјера ради обезбјеђења уставности и законитости, заштите виталних националних интереса конститутивних народа и осталих, као и остваривања и заштите слобода и права грађана, организација и заједница.

Уставни суд Републике Српске је до сада, у шест наврата, и то: 15.12.1996; 15.12.1999; 1.7.2001; 1.11.2005; марта 2011. и 30.10.2013. године Народној скупштини Републике Српске и осталим највишим уставним органима Републике достављао обавјештења о неким појавама од интереса за остваривање уставности и законитости у Републици Српској.

Ову уставну функцију Уставни суд Републике Српске сматра превентивном и изузетно значајном за успјешно остваривање и заштиту уставности и законитости, као и цјелине уставноправног система Републике Српске. Значај и позитивне ефекте ове превентивне функције Уставног суда најконкретније изражавају, уз остало, закључци Народне скупштине Републике Српске усвојени на 33. сједници одржаној 13.4.2006. године, а поводом Обавјештења Уставног суда Републике Српске о неким појавама од интереса за остваривање уставности и законитости, на шта смо посебно указали у Обавјештењима из 2011. и 2013. године. Наведеним закључцима Народна скупштина, орган уставотворне и законодавне власти, у оквиру уставне организације Републике Српске (члан 69. Устава Републике Српске), између осталог, позива све органе и институције у Републици да досљедно и одговорно поступају по упозорењима и препорукама Уставног суда датим у наведеном обавјештењу. Усвајајући дате оцјене, мишљења и приједлоге Уставног суда, Народна скупштина се заузима за изградњу конзистентног и кохерентног уставноправног система, попуну правних празнина, замјену превазиђених и других сличних аката и за усаглашавање прописа Републике Српске са европским правом, односно правом Европске уније. Народна скупштина је стога утврдила обавезу да разматра обавјештења Уставног суда Републике Српске о појавама од интереса за остваривање уставности и законитости, а првенствено зато што Уставни суд Републике Српске својим одлукама, односно остварењем циљева својих уставних надлежности, превентивно утиче на законодавну политику и на садржај и квалитет законодавних норми и цјелине законодавне и укупне нормативне дјелатности у Републици Српској.

Очекујемо да ће и овога пута бити тако, а Уставни суд Републике Српске ће, у истом циљу, суштински и одговорно, још дјелотворније наставити вршење својих уставних надлежности, настојећи да стално унапређује функцију контроле уставности и законитости.

II

НАЧЕЛО УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ У УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

И овога пута ћемо, као и у претходном Обавјештењу, указати на значај и улогу начела уставности и законитости у изградњи и функционисању правног поретка. Начело уставности и законитости је универзално начело јер постоји у свим правним порецима и у свим државама. Оно је изузетно значајно начело и о њему, по службеној дужности, морају да воде рачуна сви доносиоци правних аката, као и извршиоци материјалних радњи. У правном смислу, начело уставности и законитости подразумева апсолутну супериорност устава и закона у односу на све друге правне прописе. У политичком значењу, начело уставности и законитости се повезује са демократским поретком и сматра се једном од његових кључних претпоставки.

Устав Републике Српске, поред посебног поглавља које се односи на *Уставност и законитост*, садржи читав низ одредаба које на посредан или непосредан начин штите уставност и законитост. Тако се у члану 5. Устава Републике Српске прописује да се уставно уређење Републике темељи на, између осталог, владавини права. Владавина права, као појам шири од појма начела уставности и законитости, обавезно значи одсуство арбитрарне власти, те се, у том смислу, супротставља свакој самовољној и дискреционој власти, што свакако подразумева уставност и законитост.

У члану 10. Устава Републике Српске прописује се да су, између осталог, грађани Републике једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту, без било какве дискриминације. Ставом 2. члана 12. Устава прописује се да се никоме не може одузети или ограничити слобода, осим у случајевима и по поступку који су уређени законом. Ова уставна одредба, иако се односи на људска права и слободе, такође служи остварењу начела уставности и законитости, односно владавини права. Члан 15. Устава регулише лишавање слободе човјека само у случајевима предвиђеним законом и у складу са њим. Став 2. члана 16. Устава прописује да је свакоме зајамчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на закону заснованом интересу. Овакво уставно рјешење је такође основ начела законитости. Одредбе члана 17. Устава Републике Српске у функцији су како заштите основних људских права и слобода и владавине права, тако и у функцији остваривања законитости у раду државних органа. Члан 20. Устава садржи већ класично рјешење које је у функцији остварења највиших правних вриједности - правне сигурности и извјесности, као и начела законитости, односно владавине права. Посебно уставно рјешење налази се у члану 45. Устава Републике Српске и прописује да је свако дужан да се придржава Устава и закона. Такође, исти члан Устава прописује обавезу да је свако дужан да савјесно и одговорно врши повјерену му јавну функцију. Ово уставно рјешење представља други кључни елемент владавине права, тј. представља искључење идеје о било каквом изузимању државних званичника од дужности покоривања законима који обавезују остале грађане, као и њихову подложност пресуђивању редовних судова. Члан 67. Устава

прописује 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, што представља конкретизацију уставног принципа из члана 5. Устава. Члан 68. Устава, који је замијењен амандманом XXXII, у тач. 1, између осталог, прописује да Република уређује и обезбјеђује 1) интегритет, уставни поредак и територијалну цјеловитост Републике, као и 4) уставност и законитост, што такође представља конкретизацију уставног принципа из члана 5. Устава. Члан 69. Устава, између осталог, прописује да заштиту уставности и законитости обезбјеђује Уставни суд Републике Српске. Поред овога, остваривање и заштита начела уставности и законитости осигурава се члановима 108 - 116 Устава, тј. поглављем *Уставност и законитост*.

На основу наведеног, није потребно посебно наглашавати улогу и значај начела уставности и законитости, као и улогу Уставног суда Републике Српске у његовом остварењу и заштити. Стога, функција Уставног суда да прати појаве од интереса за остваривање уставности и законитости, обавјештава највише уставне органе Републике о стању и проблемима у тој области и даје им мишљења и приједлоге за доношење закона и предузимање других мјера ради обезбјеђења уставности и законитости те заштите слобода и права грађана, организација и заједница, нема ништа мање значајну улогу у односу на његове остале функције јер без остварења начела уставности и законитости нема државноправног поретка. Стога ће Уставни суд Републике Српске и у овом Обавјештењу указати на најзначајније појаве у процесу остваривања начела уставности и законитости у периоду од 2013. до 2022. године.

III

ЗАПАЖАЊА У ПРАКСИ УСТАВНОСУДСКОГ ОДЛУЧИВАЊА

Овом приликом морамо истаћи да су наша запажања, уз одређен број нових, готово идентична оним из претходног Обавјештења, па ћемо укратко указати на њих.

1. Члан 69. Устава Републике Српске прописује да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти. Стога, Уставни суд посебно води рачуна о принципу подјеле власти на законодавну, извршну и судску јер се практичним остваривањем овог принципа законодавна и извршна власт ограничавају на њихове уставне оквире и тако се доприноси афирмацији независности судства као битног елемента уставности и законитости, односно афирмацији начела владавине права и правне државе. Иако је Уставом Републике Српске извршена јасна подјела надлежности, Уставни суд је утврдио да је у протеклом периоду долазило до појава које су нарушавале овај уставни принцип. Примјера ради, Уставни суд је констатовао да повреда уставног принципа подјеле власти из члана 69. Устава

Републике Српске постоји у случају када Народна скупштина, као законодавни орган, пренесе на Владу своју обавезу да уређује и обезбјеђује одређену правну материју.

2. Чланом 109. Устава Републике Српске прописано је 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. Прије ступања на снагу, закони, други прописи и општи акти државних органа објављују се у одговарајућем службеном гласилу. Дакле, имајући у виду уставни принцип да општи акт не може да ступи на правну снагу и произведе правно дејство прије него што је на одговарајући начин објављен, Уставни суд је закључио да повреда тог принципа постоји у случају када општи акт ступа на снагу даном његовог доношења. Напомињемо да су овакве појаве релативно честе и о њима би посебно требало повести рачуна.

Поред овога, постоје случајеви у којима се прописује да подзаконски општи правни акт ступа на снагу наредног дана од дана објављивања, што такође није у складу са наведеним уставним принципом. Такође, постоје случајеви у којима подзаконски општи правни акт није објављен у складу са наведеним уставним одредбама, као и одредбама Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 67/05 и 110/08) са образложењем да се ради о интерном правном акту који је објављен на интернет страници. Међутим, овакав општи правни акт се примјењивао и производио правне посљедице које су тангирале права, слободе и правне интересе великог броја субјеката права, због чега је, по мишљењу Суда, дошло до повреде начела уставности и законитости.

Такође, Уставни суд је утврдио да постоји повреда наведених уставних принципа којима су уређена питања ступања на снагу нормативних аката у случају када оспорени акт не садржи одредбе којима се одређује његово објављивање, нити је доносилац акта пружио доказе да је оспорени акт објављен на одговарајући начин.

Поред напријед наведених појава, значајно је указати и на чињеницу да постоје повреде уставног принципа забране повратног дејства општих правних аката у случају када је прописана примјена општег правног акта прије његовог ступања на снагу, па чак и прије доношења.

3. Уставни суд Републике Српске је у свом раду запазио и сљедеће појаве које је санкционисао својом одлуком. Наиме, када су законском одредбом прописани услови који морају бити испуњени за остваривање одређених права, није са њом у сагласности одредба подзаконског општег акта којом се утврђују другачији, додатни или посебни услови. То, другим ријечима, значи да се не може примјеном закона, која се врши доношењем подзаконског општег акта, мијењати суштина законских рјешења, јер је то искључиво право законодавца.

4. Такође, Уставни суд је констатовао да повреда начела уставности и законитости постоји у случају када доносилац оспореног општег акта није био овлашћен да нормира исправку недостатака и пропуста насталих примјеном закона.

5. Када је ријеч о јединицама локалне самоуправе, Уставни суд је уочио сљедеће појаве. У пракси се дешава да скупштине градова и општина или, пак, градоначелници, односно начелници, прекорачују уставна и законска рјешења с обзиром на чињеницу да се њиховим одлукама мијењају и допуњавају законска рјешења или, пак, опште правне акте доносе ненадлежни органи или се акти доносе без прибављене претходне сагласности републичких органа.

Такође, потребно је истаћи да Уставни суд не прихвата иницијативе, односно одбацује приједлоге који се односе на оцјену цјелисходности одлука јединица локалне самоуправе са образложењем да, ако су такве одлуке донесене на темељу законских овлашћења, оне представљају акте којима се на цјелисходан начин уређују питања из њихових надлежности.

6. Када је ријеч о рјешавању сукоба надлежности, Уставни суд запажа да и даље има случајева када су захтјеви за рјешавање сукоба надлежности преурањени. Наиме, постоје случајеви у којима се Суду од стране једног органа подноси захтјев за рјешавање сукоба надлежности а да нису испуњене процесне претпоставке за одлучивање, тј. нису донесени коначни и правоснажни правни акти којим би органи одбили надлежност у конкретној правној ствари. На овај начин доводе се у питање правна сигурност и извјесност, као и остваривање људских права и слобода јер Уставни суд овакве захтјеве, као преурањене, мора одбацити.

7. Такође, Суд је утврдио да пропусти у поступку доношења одређеног општег правног акта, тј. пропуштање да се спроведу одређене радње предвиђене законом доводе до неуставности и незаконитости таквог акта. С обзиром на чињеницу да поступак доношења правног акта представља саставни елемент његове форме, па тиме и законитости и уставности у формалном смислу, о томе би сви доносиоци општих, али и појединачних (иако њихову законитост Уставни суд не оцјењује) правних аката требало да воде рачуна.

8. Устав Републике Српске познаје само појам ступања на снагу закона, других прописа и општих аката, тј. не прави разлику између момента ступања на снагу и почетка примјене општих правних аката. Дакле, примјена прописа директно је везана за њихово ступање на снагу, односно почетак важења, због чега их, у циљу заштите правне сигурности и владавине права, није могуће примјењивати прије тога. Због тога су тек након ступања на снагу општег правног акта субјекти на које се норме односе обавезни да поступају у складу са њима. На овај начин долази до повреде одредбе члана 110. став 1. Устава којом је забрањено повратно дејство општих правних аката, затим одредбе члана 108. став 1. Устава, према којој закони, статuti и други прописи морају бити у сагласности са Уставом, одредаба члана 109. којима је прописано 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, као и да се прије ступања на снагу закони, други прописи и општи акти државних органа објављују у одговарајућим службеним гласилима, као и одредбе члана 5. став 1. ал. 5. Устава којом је утврђено да се уставно уређење Републике темељи на владавини права. Ретроактивно дејство прописа посебно погађа принцип правне сигурности и извјесности.

Поред тога, веома често је немогуће отклонити штетне правне посљедице које су тиме проузроковане.

Чињеница је да Устав предвиђа и изузетак од начела забране повратног дејства општих аката, односно утврђује да се само законом може одредити да поједине његове одредбе имају повратно дејство, али само уколико то захтијева општи интерес који је утврђен у поступку доношења закона. Међутим, дешава се да се у поступку доношења закона изоставља утврђивање општег интереса.

9. Такође, Суд констатује да је у неким предметима своје дјеловање окончавао обуставом поступка јер су, у међувремену, доносиоци оспорених аката сами отклањали неуставност или незаконитост, тј. усаглашавали своје акте са Уставом или законом, што је, такође, позитивна појава. Поред овога, у одређеним случајевима, када су се стекли услови прописани Уставом и законом, Уставни суд је проглашавао одређене акте неуставним у вријеме њиховог важења, иако су у међувремену отклоњени разлози који су довели до повреде начела уставности и законитости или су исти престали важити.

10. Уставни суд Републике Српске такође указује на појаве као што су ситуације у којима се подзаконским правним актима уведе нови правни институти који нису предвиђени законским нормама.

11. С обзиром на чињеницу да уставноправни систем Републике Српске не познаје хијерархијско рангирање законских норми, у разматрању и одлучивању у бројним предметима, Суд није прихватио да одлучује о евентуалној међусобној несагласности закона, јер то није у његовој надлежности. Међутим, овом приликом Суд мора констатовати да постоје појаве у којима су поједина законска рјешења у колизији и законодавац би о томе требао да посебно поведе рачуна.

12. Такође, непрецизно законско нормирање, до кога долази из различитих разлога, у супротности је са правном сигурношћу и извјесношћу као битним сегментима владавине права. Оно, поред тога, доводи до различитог и произвољног тумачења, а тиме и до погрешне тј. неправилне примјене права.

13. Такође, Суд овом приликом констатује да није надлежан да оцјењује примјену закона и других прописа, да оцјењује цјелисходност нормативних рјешења, нити да одлучује о захтјевима за измјене закона. Међутим, и о овим појавама надлежни органи Републике би требало да поведу рачуна, поготово када се ради о принципу цјелисходности, као и о примјени правних аката.

14. Имајући у виду да, према члану 115. Устава, Суд оцјењује сагласност општих аката са Уставом и законом, овај суд се у више наврата огласио ненадлежним за оцјену међусобне сагласности подзаконских аката, било да се ради о актима исте или различите правне снаге.

15. Поред овога, Уставни суд Републике Српске мора указати и на појаву да Уставни суд Босне и Херцеговине, занемарујући надлежност Уставног суда Републике Српске, од

случаја до случаја, прихвата или, пак, не прихвата да оцјењује уставност подзаконских општих правних аката ентитета, за шта, према Уставу Босне и Херцеговине, није надлежан. Пракса Уставног суда Босне и Херцеговине у оваквим случајевима је различита, што ситуацију чини још гором. Напомињемо да је Уставни суд Босне и Херцеговине, у правилу, прихватао да оцјењује уставност подзаконских аката Републике Српске и проглашавао их неуставним, док то, углавном, није чинио када је ријеч о актима Федерације Босне и Херцеговине. На овај начин крши се Устав Босне и Херцеговине, као и Устав Републике Српске, нарушава се правна сигурност и разграђује правни поредак Републике Српске. Појава која доводи до идентичних посљедица је и појава у пракси Уставног суда Босне и Херцеговине, која је у оваквим случајевима такође недоследна, да се оцјењују одлуке ентитетских уставних судова, за шта, такође, Уставни суд Босне и Херцеговине нема надлежност.

*

Ради боље прегледности, Уставни суд Републике Српске одлучио је да овом приликом на најзначајније појаве укаже према годинама одлучивања. С обзиром на чињеницу да је посљедње Обавјештење упућено 2013. године, стање по годинама је сљедеће... Напомињемо да се у овом Обавјештењу наводе само одлуке којима је одлучивано у меритуму ствари, не рачунајући одређен број рјешења којима, из законских разлога, нису прихваћене иницијативе за покретање поступка за оцјену уставности и законитости, стање по годинама је сљедеће:

- 2014. година

У 2014. години Уставни суд је оцјењивао уставност 35 закона и уставност и законитост 60 подзаконских аката. Значајно је истаћи да је највећим дијелом до повреде начела уставности и законитости долазило приликом доношења подзаконских општих правних аката. Тако је нпр. до повреде начела уставности и законитости дошло у случају када скупштина јединице локалне самоуправе подзаконским општим актом регулише одређено питање, иако законом на то није била овлашћена или то учини на начин који нема своје утемељење у релевантним законским одредбама (одлука у предмету У-72/12 од 29.1.2014. год.). Поред овога, Уставни суд је утврдио да постоји повреда уставне и законске одредбе према којој су одлуке Уставног суда општеобавезне и извршне у случају када доносилац подзаконског општег акта у нови акт инкорпорира одредбу за коју је Уставни суд у раније донесеној одлуци већ утврдио да је неуставна и незаконита (одлука у предмету У-11/13 од 19.3.2014. год.).

Такође, упркос претходном Обавјештењу Уставног суда, дешавају се ситуације у којима је Уставни суд одлучио да постоји повреда уставности и законитости одредбом Колективног уговора којом је прописано право на накнаду плате и њено увећање на начин који није предвиђен законом (одлуке у предметима У-75/13 од 24.9.2014. год. и У-76/13 од 24.9.2014. год.).

Поред овога, Уставни суд је одлучио да је супротан начелу уставности и законитости акт планске регулативе јединице локалне самоуправе у случају када доносилац тог акта није

био овлашћен да поступак његовог доношења, који је започет према одредбама раније важећег закона, настави по одредбама новог закона (одлука у предмету У-70/13 од 29.9.2014. год.).

- 2015. година

У 2015. години Уставни суд је одлучивао о уставности 24 закона и о уставности и законитости 49 подзаконских аката. У погледу оцјене уставности закона овом приликом истичемо сљедеће... У случају када Уставни суд утврди да одређена одредба закона није у складу са Уставом, није у складу са Уставом ни подзаконски општи правни акт који је донесен на темељу такве неуставне одредбе (одлука у предмету У-24/14 од 30.9.2015. год.).

Поред овога, најчешће појаве повреде начела уставности и законитости, када је ријеч о подзаконским актима, односиле су се на ситуације у којима се подзаконским општим правним актом прописују критеријуми за остваривање одређених права који нису утврђени законом или, пак, када се подзаконским актом регулише материја чије је регулисање у искључивој надлежности законодавца (одлуке у предметима У-24/14 од 30.9.2015. год. и У-48/15 од 23.12.2015. год.).

- 2016. година

У 2016. години Уставни суд је оцјењивао уставност 35 закона и уставност и законитост 64 подзаконска општа правна акта. Када је ријеч о уставности закона, најзначајније појаве су сљедеће...

У овом периоду постојала је ситуација да се новоусвојеним одредбама закона занемарују стечена права, нарушава се правна сигурност, па тако и владавина права као један од темељних принципа на којима почива уставно уређење Републике (одлука у предмету У-27/14 од 24.2.2016. године). Поред овога, у једној од својих одлука Суд је констатовао да је прописивањем законом додатних услова адресатима предметне норме дошло до повреде уставног начела равноправности и једнакости грађана пред законом јер њихов различит третман не слиједи легитимни циљ и нема своје разумно оправдање (одлука у предмету У-17/16 од 28.12.2016. године).

У погледу оцјене уставности и законитости подзаконских општих правних аката Уставни суд је донио неколико одлука у којима су најзначајније сљедеће појаве... Уставни суд је нпр. констатовао да подзаконски општи правни акт није у складу са законом с обзиром на то да није донесен на начин и по поступку који је прописан законом (одлука у предмету У-79/14 од 27.1.2016. године). Поред овога, Уставни суд је утврдио да подзаконски општи правни акт није у функцији извршења закона с обзиром на чињеницу да нема основ у релевантном законском нормирању (одлука у предмету У-96/14 од 27.1.2016. године). Такође, дешавало се да се општим правним актом прописује да исти ступа на снагу наредног дана од дана доношења (одлука у предмету У-59/15 од 27.1.2016. године), да га доноси ненадлежан орган (одлука у предмету У-35/15 од 22.6.2016. године), или, пак, да се усваја подзаконски општи

правни акт који је предложен од стране неовлашћеног предлагача, због чега исти није у складу са законом и Уставом (одлука у предмету У-11/15 од 22.6.2016. године).

Такође, одлуком Суда у предмету У-102/14 од 24.2.2016. године утврђено је да Влада није имала овлашћење да својим прописима непосредно уређује одређене друштвене односе, чиме је дошло до повреде уставног начела подјеле власти и начела законитости, или, пак, да је донијела одлуку из надлежности министарства, чиме је поступила супротно релевантној законској одредби и уставном овлашћењу (одлука у предмету У-27/15 од 13.7.2016. године).

Релативно је честа појава да Суд доноси одлуке о неуставности и незаконитости подзаконских општих правних аката с обзиром на чињеницу да је истекао законом прописани рок за усаглашавање истих са законом, а то није учињено, због чега је престао да важи и оспорени подзаконски општи правни акт и то због повреде уставног начела законитости, услед његове неусаглашености са законском одредбом (одлука у предмету У-22/15 од 13.7.2016. године). Одлуком у предмету У-50/15 од 7.9.2016. године Суд је утврдио да је, с обзиром на чињеницу да оспорено прописивање не произлази из норми садржаних у вишем правном акту, тј. није у функцији извршења законске материје већ у исту интервенише, доносилац подзаконског општег правног акта поступао супротно зајамченом начелу владавине права, начелу подјеле власти, као и начелу уставности и законитости.

Такође, долазило је до појаве да се подзаконски општи правни акт доноси без обавезне претходне или накнадне сагласности надлежног органа власти законом прописане, због чега долази до повреде начела законитости (одлука у предмету У-58/15 од 26.10.2016. године).

- 2017. година

У овом периоду Уставни суд је оцјењивао уставност 29 закона и 48 подзаконских општих правних аката.

У погледу оцјене уставности закона долазило је до појаве да се питања која се односе на накнаду која има карактер јавног прихода законом дају у надлежност Влади, што није у складу са Уставом јер се не ради о материји извршења закона, него о темељним питањима од којих зависи висина ове накнаде и зато морају бити регулисана од стране законодавца. Због овога је оспореним законским нормирањем дошло до повреде уставног начела о подјели власти (одлука у предмету У-72/16 од 20.12.2017. године).

У погледу оцјене уставности и законитости подзаконских општих правних аката дешавале су се мање-више исте појаве као и у претходном периоду, уз неколико специфичних. Тако је Суд у одлуци У-86/16 од 12.7.2017. године утврдио да „будући да је оспореном одредбом колективног уговора прописано ново право на накнаду плате, ван оквира законом утврђених права, истом одредбом повријеђено је уставно начело законитости“.

Такође, долазило је до ситуације да је орган локалне самоуправе (начелник) преузео надлежност републичког органа, чиме је прекорачио законска и статутарна овлашћења, због чега је дошло до повреде начела законитости те је оспорени нормативни акт у цјелини, с

формално-правног аспекта, несагласан са Уставом (одлука у предмету У-106/16 од 29.11.2017. године). У одлуци у предмету У-109/16 од 29.11.2017. године Суд је утврдио да с обзиром на то да оспорена одредба подзаконског нормативног акта нема инструктивни карактер, већ се њоме уређује материја која није у надлежности ресорног министра и за чије регулисање није добио овлашћење од стране законодавца, доносилац предметног акта је оваквим прописивањем изашао из оквира својих уставних и законских овлашћења и тиме нарушио начело уставности и законитости.

- 2018. година

У току 2018. године Уставни суд је оцјењивао уставност 40 закона и 72 подзаконска акта. Између осталог, Уставни суд истиче следеће појаве од значаја за остваривање уставности и законитости. У предмету У-52/17 одлуком од 25.4.2018. године Суд је утврдио да уколико законска норма прописује да ће се у сврху спровођења закона донијети подзаконски акт, није у складу са законом ову законску норму спровести тако што се усвоје измјене и допуне постојећег подзаконског акта.

Поред овога, утврђивање права и обавеза за грађане и правна лица, мимо законских овлашћења, доводи до повреде уставних начела владавине права и подјеле власти (одлука у предмету У-25/17 од 28.3.2018. год.).

- 2019. година

У току 2019. године Уставни суд је оцјењивао уставност 31 закона и уставност и законитост 61 подзаконског општег правног акта. У погледу оцјене уставности закона, истичемо следеће... У неколико својих одлука (У-43/18 од 25.4.2019. године и У-24/18 од 27. 3. 2019) Уставни суд је констатовао да је непрецизно законско нормирање у супротности са правном сигурношћу као једним од најважнијих сегмената владавине права. Такође, прописивање да ће се управни поступак започет по једном закону окончати на основу новог закона, закона који је донесен у току поступка, није у складу са уставним начелом владавине права јер „да би законска одредба била у функцији владавине права, она мора да буде јасна, прецизна, доступна адресатима и за њих предвидива, тј. таква да они могу стварно и конкретно знати своја права и обавезе да би у складу са њима могли поступати“ (одлука у предмету У-74/18 од 30.10.2019. године).

У погледу оцјене уставности и законитости подзаконских аката истичемо следеће... У неколико својих одлука Уставни суд је констатовао да „будући да пружање и коришћење комуналних услуга има облигациони карактер који се заснива на уговорном односу између даваоца и корисника услуге, нема законског основа за наплату ове услуге без постојања закљученог уговора, те је такво прописивање супротно законским одредбама и уставном начелу законитости (одлуке у предметима У-48/18 од 25.4.2019. године и У-49/18 од 25.4.2019. године). Такође, Уставни суд је стао на становиште да је подзаконски акт у цијелости неуставан с обзиром на то да из закона који је послужио као правни основ за његово доношење не произлази овлашћење доносиоцу тог акта да, дерогирајући законске прописе, уреди

предметну материју (одлука у предмету У-70/18 од 25.9.2019. године). Поред овога, Уставни суд је у једној од својих одлука (предмет У-72/18 од 27.11.2019. године) утврдио да је „прописивање кривичних дјела и санкција у искључивој надлежности законодавца, те је доносилац подзаконског акта уређујући материју која није у његовој надлежности прекршио уставно начело подјеле власти“.

Такође, дешавало се, у неколико случајева, да доносилац подзаконског акта изађе из оквира својих законом утврђених овлашћења, јер непосредно уреди садржину појединог законског института те се доношењем таквог подзаконског акта чини повреда уставног начела законитости или, пак, да се подзаконским актом регулишу одређена питања различитим садржајем у односу на законске норме (одлуке у предметима У-63/18 од 26.6.2019. године; У-64/18 од 26.6.2018. године и У-53/19 од 17.7.2019. године).

Релативно честа је и појава да се подзаконски акти не усаглашавају са законом, односно његовим измјенама и допунама у роковима који су императивне природе, због чега такође долази до повреде начела законитости.

- 2020. година

У току 2020. године Уставни суд је оцјењивао уставност 37 закона и 42 подзаконска општа акта. Од појава од значаја за оцјењивање уставности и законитости истичемо сљедећу... Наиме, одлуком у предмету У-55/20 од 28.10.2020. године Уставни суд Републике Српске је утврдио да се дешава да се одредбом једног закона на општи начин даје овлашћење за доношење подзаконских општих аката у областима у којима је то питање већ уређено посебним законима, те такво нормирање доводи до правне несигурности и супротно је начелу уставности и владавини права.

Када је ријеч о подзаконским општим актима може се рећи да су се дешавале већ евидентирани ситуације као што су одступања од законских рјешења, прекорачење овлашћења или утврђивање нових права која не постоје у законским рјешењима (одлуке у предметима У-1/19 од 20.1.2020. године; У-19/19 од 26.2.2020. године и У-5/19 од 20.5.2020. године).

- 2021. година

У току 2021. године Уставни суд је оцјењивао уставност 24 закона и уставност и законитост 38 подзаконских аката. Само у пет случајева Суд је утврдио неуставност закона, односно појединих законских одредаба, за разлику од 15 неуставних и незаконитих подзаконских аката. Сличан омјер је био и у ранијим годинама, што указује на чињеницу да је до оваквих појава долазило у мањем броју случајева, што је за остварење начела уставности и законитости изузетно значајно.

У погледу оцјене уставности закона истичемо сљедеће... У одлуци у предмету У-50/20 од 26.5.2021. године Уставни суд је утврдио да „с обзиром на то да се Народна скупштина Републике Српске није изјаснила о постојању општег интереса нити се ова околност може утврдити из образложења закона, оспорена одредба која има повратно дејство није у

сагласности са уставном нормом којом је то изричито забрањено, као и начелом уставности. “Такође, истичемо да „прописивање којим се након ступања на снагу одгађа примјена закона није у сагласности са гаранцијама Устава, имајући у виду да закон ступа на снагу тачно одређеног дана, што значи да се од тог дана мора почети и примјењивати, тако да законске одредбе које прописују одгођени почетак примјене закона који је ступио на снагу не удовољавају захтјевима начела владавине права, а поготово принципу правне сигурности објективног правног поретка ...“ (одлука у предмету У-105/20 од 22.12.2021. године).

У погледу оцјене уставности и законитости подзаконских општих аката истичемо да се може рећи да је и у овом периоду долазило до напријед наведених појава. Тако је нпр. долазило до неусаглашавања подзаконских општих аката са законом, утврђеног као обавезног, у одређеном периоду, прекорачења законских овлашћења, доношења подзаконских општих аката од стране неовлашћених органа и сл. (одлуке у предметима У-21/20 од 31.3.2021. године; У-31/20 од 31.3.2021. године; У-17/20 од 29.4.2021. године; У-36/20 од 29.4.2021. године).

IV

ИЗВРШАВАЊЕ ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА

Према члану 119. Устава одлуке Уставног суда су општеобавезне и извршне на територији Републике, а извршење одлука Уставног суда обезбјеђује Влада. Међутим, због појава неизвршавања одлука Уставног суда ова материја је добила своју кривичноправну заштиту у оквиру које ће се санкционисати службено и одговорно лице које одбија да изврши, односно онемогућава да се изврши одлука Уставног суда Републике Српске. Ово је посебно значајно јер се извршењем одлука Уставног суда остварује начело уставности и законитости, односно долази до уклањања из правног поретка неуставних и незаконитих општих правних аката. Без овога би одлуке Уставног суда значиле само регистровање или констатовање неуставности или незаконитости.

У досадашњој пракси није било израженијих примјера неизвршавања одлука Уставног суда Републике Српске, али је примијећено да имплементација ових одлука није увијек благовремена нити потпуна, у складу са смислом, структуром и суштином одговарајуће одлуке Уставног суда Републике Српске. Такође, Уставни суд запажа да одредбе правних аката које се прогласе неуставним и незаконитим престају да важе даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Српске“, али се, упркос томе, накнадно, након дужег или краћег периода, измјенама и допунама предметних аката бришу као да су важеће, што такође није у складу са Уставом. Уставни суд Републике Српске стоји на становишту да питање извршења одлука Уставног суда Републике Српске мора бити предмет континуиране активности Владе Републике Српске, као и самог Суда.

V

ВИЈЕЋЕ ЗА ЗАШТИТУ ВИТАЛНОГ ИНТЕРЕСА

У погледу повреде уставних норми којима се штити витални национални интерес, у периоду од 2005. године, од када је Вијеће за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске почело да поступа по овим захтјевима, закључно са 2021. годином (период који је анализиран), поднесено је укупно 79 захтјева за утврђивање постојања повреде, односно захтјева за заштиту виталног националног интереса. Од укупног броја захтјева 77 је поднио Клуб Бошњака у Вијећу народа Републике Српске, један захтјев Клуб Срба и четири захтјева Клуб Хрвата, с тим што је један захтјев Клуба Хрвата поднесен самостално, а три захтјева заједно са захтјевима Клуба Бошњака (одлучено једном одлуком).

Од укупног броја захтјева неприхватљивим је оглашено 26 захтјева, и то 23 захтјева Клуба Бошњака, један Клуба Срба и два Клуба Хрвата. У укупно осам случајева утврђено је да постоји повреда виталног националног интереса бошњачког народа и у једном случају хрватског народа (захтјев поднесен заједно са бошњачким захтјевом - одлучено једном одлуком), док је у 45 случајева утврђено да нема повреде, и то у 43 случаја по захтјеву Клуба Бошњака и у два случаја по захтјеву Клуба Хрвата.

У свом Обавјештењу о неким појавама од интереса за остваривање уставности и законитости од 30.10.2013. године Уставни суд Републике Српске је констатовао: „Уставни суд је у извјештајном периоду рјешавао одређен број захтјева за заштиту виталног интереса, сматрајући их приоритетним и настојећи да одржи иначе веома кратке уставне рокове. Уставни суд, као и у ранијим обавјештењима, констатује да у поступку одлучивања о виталном интересу још нису успостављени адекватни критеријуми и стандарди који треба да изражавају прави смисао овог уставног института. При овоме, прије свега, треба имати у виду чињеницу да се прописана процедура одлучивања о томе недовољно поштује те да се често овакви захтјеви постављају и за питања која немају такав значај. Захтјеви који се упућују Уставном суду често су непотпуни, нејасни и без елемената који су за такве захтјеве прописани... На основу своје досадашње праксе, Уставни суд може констатовати да су захтјеви клубова, у процедуралном смислу, редовно прихватљиви, али су често непотребни и нецјелисходни и не односе се на витални интерес. То објективно отежава рад Суда, односно Вијећа за заштиту виталног интереса.“

Може се рећи да је такво стање и данас. Оно што бисмо хтјели нагласити је чињеница да Клуб Бошњака у својим захтјевима у задње вријеме редовно наводи да је Вијеће народа други дом у Народној скупштини и да су они његов дио, што није тачно. Наиме, Вијеће народа нема пуни законодавни капацитет, односно моћ претресања закона у цјелини и улагања амандмана на њих, већ само моћ да укаже на чињеницу да постоји конкретна повреда виталног националног интереса предвиђена Уставом и да на основу тога покрене поступак пред Вијећем за заштиту виталног интереса Уставног суда Републике Српске. На руку им иде и Уставни суд Босне и Херцеговине који је у неколико својих одлука стао на становиште да делегати

појединих клубова (до сада бошњачког) имају статус једне четвртине чланова дома законодавног тијела, тј. овлашћених подносиоца захтјева за оцјену уставности закона у поступку пред Уставним судом Босне и Херцеговине, што напросто није тачно. На овај начин Уставни суд Босне и Херцеговине се, без обзира на различите надлежности, показује као извјесна врховна контрола уставности закона у свим доменима власти, чак и у односу на одлуке Уставног суда Републике Српске, за шта нема надлежност.

VI

ЗАКЉУЧНЕ ОЦЈЕНЕ УСТАВНОГ СУДА О НЕКИМ АСПЕКТИМА ОСТВАРИВАЊА УСТАВНЕ ФУНКЦИЈЕ СУДА

Уставни суд Републике Српске, извршавајући непосредно своју уставну функцију праћења појава од интереса за остваривање уставности и законитости, односно остваривања и заштите уставноправног поретка Републике Српске, као и кроз доношење својих одлука, даје конкретан допринос остваривању суштинских циљева и норми Устава Републике Српске, као и изградњи правног поретка Републике Српске. Изнесена мишљења о остваривању уставности и законитости, утврђене критичке оцјене, као и приједлози који су дати у овом Обавјештењу битан су саставни дио уставних обавеза овог суда, као и његових настојања да допринесе даљој афирмацији демократских односа и владавини права у Републици Српској.

Положај и улога Уставног суда у цјелокупном правном поретку Републике Српске треба да осигурају остварење, односно достизање нивоа европских стандарда, принципа владавине права и остварење основних садржаја правне државе, што, наравно, укључује све демократске атрибуте правде, правичности, остваривања и заштите људских права и основних слобода.

Напријед наведена запажања представљају само нека од значајнијих за која је Уставни суд оцијенио да их треба посебно истаћи, поготово стога што указују на појаве које су релативно честе. Надамо се да ће наше Обавјештење допринијети да до оваквих појава угрожавања начела уставности и законитости више не долази, чиме бисмо и ми сами испунили једну од наших уставних функција.

Број: СУ-534/22
21. децембар 2022. године



ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Мр Церард Селман