



B I L T E N
USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE
2022. GODINA

Б И Л Т Е Н
УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
2022. ГОДИНА

BILTEN USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

2022. GODINA

BROJ 33

ISSN: 1512-6366

Izdavač:

USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

Sarajevo, Reisa Džemaludina Čauševića 6/III

Za izdavača:

VALERIJA GALIĆ

Urednik:

MIRSAD ĆEMAN

Redakcijski odbor:

MIRSAD ĆEMAN

ERMINA DUMANJIĆ

AZEM KRAJINIĆ

AMELA HARBA-BAŠOVIĆ

ELVIS LJAJIĆ

Lektura i korektura:

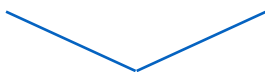
JEZIČKI ODJEL USTAVNOG SUDA BiH

DTP:

IT ODJEL USTAVNOG SUDA BiH

SADRŽAJ

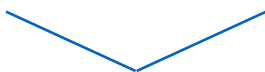
Uvodna riječ	9
Nadležnost iz članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine	
U-14/22	15
Nadležnost iz članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine	
U-2/22	45
U-15/21	105
U-10/22	121
U-15/22	137
U-17/22	145
U-27/22	171
Nadležnost iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine	
U-12/21	187
U-13/21	215
U-17/21	233
U-18/21	245
U-16/21	265
U-9/22	289
U-7/22	307
U-11/22	341
U-12/22	371
U-18/22	399
U-20/22	419
Nadležnost iz članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine	
AP-3775/20	431
AP-3818/20	447
AP-1312/22	465
AP-4217/20	479
AP-4710/20	493
AP-603/21	515
AP-1347/22	533
AP-97/21	565
AP-106/21	583
AP-4163/20	597
AP-3921/21	619



Registar odluka po nadležnosti	639
Registar odluka po kriterijima dopustivosti	645
Registar odluka po katalogu prava	647
Registar odluka po ostalim člancima Ustava Bosne i Hercegovine	653
Abecedni indeks ključnih pojmova - hrvatski jezik	659
Abecedni indeks ključnih pojmova - srpski jezik	661
Azbučni indeks ključnih pojmova - bosanski jezik	663

САДРЖАЈ

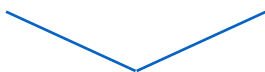
Уводна ријеч	9
Надлежност из члана VI/3ф) Устава Босне и Херцеговине	
У-14/22	15
Надлежност из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине	
У-2/22	45
У-15/21	105
У-10/22	121
У-15/22	137
У-17/22	145
У-27/22	171
Надлежност из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине	
У-12/21	187
У-13/21	215
У-17/21	233
У-18/21	245
У-16/21	265
У-9/22	289
У-7/22	307
У-11/22	341
У-12/22	371
У-18/22	399
У-20/22	419
Надлежност из члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине	
АП-3775/20	431
АП-3818/20	447
АП-1312/22	465
АП-4217/20	479
АП-4710/20	493
АП-603/21	515
АП-1347/22	533
АП-97/21	565
АП-106/21	583
АП-4163/20	597
АП-3921/21	619



Регистар одлука по надлежности	639
Регистар одлука по критеријумима допустивости	645
Регистар одлука по каталогу права	647
Регистар одлука по осталим члановима Устава Босне и Херцеговине	653
Абecedни индекс кључних појмова - хрватски језик	659
Абecedни индекс кључних појмова - српски језик	661
Азбучни индекс кључних појмова - босански језик	663

SADRŽAJ

Uvodna riječ	9
Nadležnost iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine	
U-14/22	15
Nadležnost iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine	
U-2/22	45
U-15/21	105
U-10/22	121
U-15/22	137
U-17/22	145
U-27/22	171
Nadležnost iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine	
U-12/21	187
U-13/21	215
U-17/21	233
U-18/21	245
U-16/21	265
U-9/22	289
U-7/22	307
U-11/22	341
U-12/22	371
U-18/22	399
U-20/22	419
Nadležnost iz člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine	
AP-3775/20	431
AP-3818/20	447
AP-1312/22	465
AP-4217/20	479
AP-4710/20	493
AP-603/21	515
AP-1347/22	533
AP-97/21	565
AP-106/21	583
AP-4163/20	597
AP-3921/21	619



Registar odluka po nadležnosti	639
Registar odluka po kriterijima dopustivosti	645
Registar odluka po katalogu prava	647
Registar odluka po ostalim članovima Ustava Bosne i Hercegovine	653
Abecedni indeks ključnih pojmova - hrvatski jezik	659
Abecedni indeks ključnih pojmova - srpski jezik	661
Azbučni indeks ključnih pojmova - bosanski jezik	663

UVODNA RIJEČ

Sve odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine nakon usvajanja na sjednicama objavljuju se na internetskoj stranici suda u kratkom roku i tako se osigurava javnost rada ove institucije. Osim toga, redovito se tiska bilten u kojem se objavljuju značajnije odluke. Pred vama je novi, 33. svezak koji sadrži odabir 29 odluka koje je Ustavni sud BiH donio u 2022. godini.

Na taj način nastavljamo praksu objava biltena Ustavnog suda BiH započetu još 1997. godine. Odlukama Ustavnog suda BiH navedenim u biltenima nastojimo približiti primjenu standarda ustavnog i konvencijskog karaktera svima koji su za to zainteresirani, kako u domaćoj tako i međunarodnoj javnosti.

Ustavni sud je u 2022. godini donio 2872 odluke kojima je riješen 4151 predmet. Odabir odluka koje se objavljuju u biltenu temelji se na njihovom značaju, na pravnim pitanjima koja one pokreću i na njihovom općem domašaju. Odluke su razvrstane i poredane prema nadležnostima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, a unutar toga prema pravnoj osnovi iz Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

U biltenu se uvijek tiskaju sve odluke koje se odnose na ustavne sporove i zahtjeve za ocjenu ustavnosti, a koje su pokrenuli subjekti ovlašteni Ustavom. To su takozvani U predmeti, a u ovom izdanju biltena imamo osamnaest takvih odluka.

Broj donesenih AP odluka, tj. apelacija po pitanjima individualnih tužbi zbog navodnih kršenja ljudskih prava zajamčenih Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim dokumentima uvijek je znatno veći. Među tim odlukama biraju se one koje su pokrenule neko novo pravno pitanje, vodeći računa o tome da odabrane odluke trebaju doprinijeti harmoniziranju sudske prakse u Bosni i Hercegovini. U ovom Biltenu objavljujemo jedanaest odluka iz apelacijske nadležnosti.

Radi bolje preglednosti, Bilten sadrži četiri registra odluka po određenim oblastima i abecedni/azbučni indeks ključnih pojmova. Bilten odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine redovito se objavljuje na internetskoj stranici u elektroničkoj formi. Na internetskoj stranici također se može pretraživati cjelokupna praksa Ustavnog suda prema različitim kriterijima, uključujući i pretragu svih odluka donesenih u razdoblju od 1996. godine do danas i izdvojene bitne stavove iz odluka kojima je Ustavni sud Bosne i Hercegovine izgrađivao svoju praksu.

Nadamo se da će objava ove publikacije doprinijeti izgradnji vladavine prava, zaštiti i promicanju vrijednosti te značaju ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i boljem funkcioniranju pravne države, a time i razvoju demokratskog društva u cjelini.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

ODLUKE
USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

ОДЛУКЕ
УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Nadležnost iz članka VI/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine
Надлежност из члана VI/3ф) Устава Босне и Херцеговине
Nadležnost iz člana VI/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine

Predmet broj U-14/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Dragana Čovića, predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva za ispitivanje regularnosti postupka, odnosno utvrđivanje postojanja ili nepostojanja ustavne osnove za proglašenje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda

Odluka od 26. svibnja 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-14/22**, rješavajući zahtjev **Dragana Čovića, predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na temelju članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b) i članka 59. st. (1) i (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudac

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 26. svibnja 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Utvrđuje se da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

Postupak usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine treba provesti prema proceduri iz članka IV/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Dragan Čović, predsjedatelj Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 4. svibnja 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ispitivanje regularnosti postupka, odnosno utvrđivanje postojanja ili nepostojanja ustavne osnove za proglašenje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

II. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

2. Podnositelj zahtjeva je naveo da je na 10. hitnoj sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda), održanoj 27. travnja 2022. godine, razmatran zahtjev delegata iz Kluba hrvatskog naroda Doma naroda Dragana Čovića, Lidije Bradare, Marine Pendeš i Bariše Čolaka za razmatranje Prijedloga zakona (uz zahtjev je dostavljen zahtjev delegata) po hitnom postupku, u skladu sa člankom 124. Poslovnika Doma naroda.

3. Nakon usvajanja zahtjeva za razmatranje Prijedloga zakona po hitnom postupku, delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović, u skladu sa člankom 177. Poslovnika Doma naroda, proglasili su Prijedlog zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda. Nakon proglašenja Prijedloga zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda prekinuta je rasprava i pristupilo se glasanju o tome je li Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda.

4. Klub delegata bošnjačkog naroda se s pet glasova „za“ izjasnio da se Prijedlog zakona smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Klub delegata srpskog naroda se sa četiri glasa „protiv“ izjasnio da se Prijedlog zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, a Klub delegata hrvatskog naroda se sa četiri glasa „protiv“ i jednim glasom „za“ izjasnio da se Prijedlog zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

5. Budući da se većina delegata u klubovima poslanika hrvatskog i srpskog naroda izjasnila protiv toga da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, podnositelj zahtjeva je naveo da je formirano Zajedničko povjerenstvo za rješavanje pitanja vitalnog interesa (u daljnjem tekstu: Zajedničko povjerenstvo), koje čine tri delegata, po jedan iz svakog konstitutivnog naroda, radi rješavanja spornog pitanja. Zajedničko povjerenstvo je 27. travnja 2022. godine održalo sjednicu na kojoj su njegovi članovi Bariša Čolak i Sredoje Nović ostali pri svojim stajalištima da se protive tvrdnji da je Prijedlog zakona štetan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Zajedničko povjerenstvo je konstatiralo da nije postiglo rješenje, te utvrdilo da, u skladu s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Poslovnika Doma naroda, predmet treba uputiti Ustavnom sudu na daljnji postupak (podnositelj zahtjeva je dostavio zapisnik sa sjednice Zajedničkog povjerenstva od 27. travnja 2022. godine).

6. Iz Izjave Kluba delegata bošnjačkog naroda od 27. travnja 2022. godine, koju su potpisali Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Munib Jusufović i Denis Bećirović (kopiju akta podnositelj zahtjeva je dostavio uz zahtjev; u daljnjem tekstu: Izjava), slijedi da potpisnici Izjave proglašavaju Prijedlog zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

7. U obrazloženju razloga za pokretanje pitanja zaštite vitalnog nacionalnog interesa potpisnici Izjave su naglasili da je Prijedlog zakona, koji su predložila četiri delegata hrvatskog naroda u Domu naroda, neprihvatljiv iz više razloga. Prije svega, Prijedlog zakona „ignorise činjenicu da, unatoč dugotrajnim naporima domaćih i stranih aktera, nije postignut politički dogovor o izmjenama izbornog zakonodavstva i Ustava Bosne i Hercegovine. Radi se o jednostranom i protivustavnom prijedlogu; Prijedlog ignorise ustaljenu praksu, a ona bi trebalo da bude naročito poštovana kada se radi o vitalno važnom pitanju izbornog zakonodavstva, da se zakoni prvo dostavljaju Predstavničkom domu PSBiH. Predstavnički dom čine predstavnici direktno izabrani od naroda, njihov glas u ovakvim pitanjima je od presudnog značaja i može biti samo potvrđen u Domu naroda; Prijedlog je prije upućivanja u proceduru trebao biti dostavljen Interresornoj radnoj grupi za izmjene Izbornog zakonodavstva BiH. Njegovo razmatranje po hitnom postupku onemogućava podnošenje amandmana koji bi eventualno mogli uticati na popravljavanje diskriminirajućih rješenja“. Potom je istaknuto „da Prijedlog zakona ne ispunjava obaveze BiH iz ključnog prioriteta Evropske komisije 4.f) koji glasi: ‘Osigurati jednakost i nediskriminaciju građana, posebno postupanje prema presudi Evropskog suda za ljudska prava (Evropski sud) u predmetu *Sejdić-Finci*‘“. Naglašeno je da „niti jedan član ovog prijedloga ne osigurava uklanjanje postojeće diskriminacije“. Prijedlog zakona, prema mišljenju potpisnika Izjave, „ne osigurava provođenje preporuka OSCE/ODIHR-a, što je obaveza sadržana u ključnom prioritetu 1 Evropske komisije: ‘Osigurati da se izbori provode u skladu sa evropskim standardima tako što će se provesti relevantne preporuke OSCE/ODIHR-a i Venecijanske komisije’, koje se odnose na integritet izbornog procesa“.

8. Pored općih primjedbi na Prijedlog zakona, potpisnici Izjave su ukazali na odredbe čl. 5., 6., 9. i 10. Prijedloga zakona koje smatraju štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

9. Izmjena koju predviđa članak 5. za izbor članova Predsjedništva BiH s prostora Federacije BiH predviđa izbor jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, ali se izbor hrvatskog člana Predsjedništva uvjetuje većinskom potporom u pet kantona: Hercegovačko-neretvanskom, Srednjobosanskom, Zapadnohercegovačkom, Kantonu 10 i Posavskom. Ovakvim rješenjem se, prema mišljenju potpisnika Izjave, kandidati za člana Predsjedništva BiH iz reda Bošnjaka stavljaju u nepovoljniji položaj, a dovodi se u pitanje i jednakopravnost bošnjačkog naroda s drugim narodima, u ovom slučaju hrvatskim, što je svakako pitanje koje je od vitalnog nacionalnog interesa. Naime, prema Prijedlogu zakona „kandidati za člana Predsjedništva BiH iz reda Bošnjaka moraju osvojiti najveći broj glasova među bošnjačkim kandidatima u cijeloj Federaciji BiH, za razliku od kandidata za člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda koji, u najekstremnijem slučaju (član 8.1. stav (3) tačka c) Prijedloga zakona) treba osvojiti većinu u jednom od pet kantona, što će mu biti dovoljno da bude izabran“. Članak 5. Prijedloga zakona štetan je za vitalni interes bošnjačkog naroda i zbog činjenice što je ostala diskriminatorna odredba da se za člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS bira Srbin. Dakle, i pored jasnih stajališta Europskog suda (predmet *Pilav protiv BiH*) da se radi o diskriminatornoj odredbi koju je potrebno mijenjati, predlagači su je zadržali. Mogućnost Bošnjaka da se kandidiraju za članove Predsjedništva BiH iz entiteta RS je svakako pitanje koje potpisnici Izjave smatraju vitalnim za povratak i opstanak na tim prostorima, a time i jednim od mehanizama za eliminaciju posljedica strašnih zločina, uključujući i genocid koji je nad Bošnjacima počinjen na tom prostoru, što ovakav prijedlog čini štetnim za vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

10. Člankom 6. Prijedloga zakona, u Poglavlju 9. (Parlamentarna skupština BiH), članak 9.12e. mijenja se tako da svaka politička partija ili poslanik u Narodnoj skupštini RS ima pravo predložiti listu za izbor srpskih delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Primjedba glede štetnosti po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda je ista kao i kod izbora člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS. Činjenica da bošnjački poslanici, a kojih prema Ustavu RS u Narodnoj skupštini RS mora biti najmanje četiri, moraju predlagati i birati srpske delegate, pored toga što je diskriminatorna za bošnjački narod u entitetu RS, štetna je po vitalne interese bošnjačkog naroda u entitetu RS. Ovakvim pristupom eliminiira se mogućnost da se u ime bošnjačkog naroda iz entiteta RS kandidira i bude izabran delegat u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, te da u njemu zastupa interese bošnjačkog naroda koji živi u ovom entitetu. Ograničenje za kandidiranje na izborima po osnovi etničke pripadnosti i prebivališta je, prema stajalištu Europskog suda, neprihvatljivo. Osim toga, i ODHIR je u svojim izvješćima iz 2010., 2014. i 2018. godine tražio da se te diskriminacije ukinu.

11. Prijedlog zakona u čl. 9. i 10. sadrži odredbe o izboru delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, koje su suprotne odredbama Ustava Federacije BiH prema kojima: „U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog poslanika u svom zakonodavnom tijelu.“ Potpisnici Izjave su naglasili da „Prijedlog zakona šteti interesima bošnjačkog naroda u cjelini, a naročito u kantonima u kojima je njihov broj ispod 5% od ukupnog broja Bošnjaka u Federaciji BiH prema rezultatima posljednjeg popisa. Tako se određuje da će Posavski, Zapadnohercegovački i Kanton 10 birati jednog delegata u Dom naroda, što Bošnjake u ovim kantonima stavlja u neravnopravan položaj“. Prema navodima potpisnika Izjave, problematičan je (i) raspored delegata druga dva naroda u Federaciji BiH. Ovakvim prijedlogom „produbljuju se podjele u društvu, diskriminiraju se Bošnjaci u sredinama gdje ih ima ispod 5% i nama je to neprihvatljivo. Obnova multietničkog društva na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine svakako je naš vitalni nacionalni interes“.

12. U obrazloženju razloga za donošenje Zakona (koji je dostavio podnositelj zahtjeva) navedeno je da se „razlozi za donošenje ovog Zakona ogledaju u provedbi Odluke Ustavnog suda BiH broj 23/14 od 1. 12. 2016. godine, kao i zadovoljavanje općeg načela demokracije da jedan narod drugom narodu ne bira predstavnike. U tom smislu veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-političkim razinama je ta koja omogućava legitimitet predstavnicima zajednice. Dakle, samo legitimitet predstavljanja stvara temelj za stvarno sudjelovanje i odlučivanje. Razlozi za donošenje ovoga zakona također se ogledaju u činjenici da su Rješenjem Ustavnog suda BiH objavljenom u ‘Službenom glasniku BiH’ broj 54/17 od 28. 7. 2017. brisane odredbe članka 10.12 i članka 20.16A stavak (2) točka a–j“. Podnositelj zahtjeva je naveo da se Prijedlog zakona „temelji na načelima ustavnosti, zakonitosti, ravnopravnosti i apsolutne nediskriminacije. Ovako definiranim Prijedlogom izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH provodi se Odluka Ustavnog suda BiH broj U-23/14“.

13. Iz izjave Kluba delegata hrvatskog naroda Bariše Čolaka, člana Zajedničkog povjerenstva, od 27. travnja 2022. godine (izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi da Prijedlog zakona nije štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, te da nema ustavne niti poslovničke osnove kako bi delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović pokrenuli pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

14. Iz izjave Kluba delegata srpskog naroda Sredoja Novića, člana Zajedničkog povjerenstva, od 27. travnja 2022. godine (izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi da u potpunosti ostaje pri svom stajalištu i stajalištu Kluba delegata srpskog naroda sa 10. hitne sjednice Doma naroda održane 27. travnja 2022. godine i da smatra da ne postoji ustavna osnova da delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović pokrenu pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

15. Iz izjave Kluba delegata bošnjačkog naroda Bakira Izetbegovića, člana Zajedničkog povjerenstva, od 2. svibnja 2022. godine (izjava dostavljena uz zahtjev) slijedi da u potpunosti ostaje pri svom stajalištu i stajalištu Kluba delegata bošnjačkog naroda sa 10. hitne sjednice Doma naroda održane 27. travnja 2022. godine i da smatra da postoji i ustavna i poslovnička osnova da delegati iz Kluba bošnjačkog naroda Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović pokrenu pitanje vitalnog nacionalnog interesa.

b) Odgovor na zahtjev

16. Ustavni sud konstatira da je u konkretnom slučaju zadovoljen uvjet kontradiktornosti postupka pred Ustavnim sudom time što je podnositelj zahtjeva uz zahtjev dostavio izjave Kluba delegata hrvatskog naroda Bariše Čolaka, člana Zajedničkog povjerenstva, Kluba delegata srpskog naroda Sredoja Novića, člana Zajedničkog povjerenstva, koji su u svoje ime i u ime klubova delegata hrvatskog naroda i srpskog naroda osporili navode potpisnika Izjave.

III. Relevantni propisi

17. **Ustav Bosne i Hercegovine** u relevantnom dijelu glasi:

Članak I

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.

Članak V *Predsjedništvo*

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine sastoji se od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji je svaki izabran izravno s teritorija Federacije, i jednog Srbina, izravno izabrana sa teritorija Republike Srpske.

1. Izbor i trajanje mandata

a) Članovi Predsjedništva biraju se izravno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasuje za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), sukladno izbornom zakonu kojeg donosi Parlamentarna skupština. (...)

(...)

18. **Ustav Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine FBiH“ br. 1/94, 1/94, 13/97, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 52/02, 60/02 – ispravka, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 32/07 i 88/08). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji u relevantnom dijelu glasi:

IV. USTROJ FEDERALNE VLASTI

A. Zakonodavstvo

2. Dom naroda

Članak 6.

Sastav Doma naroda i izbor članova

(1) Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine biti će paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata.

(2) Dom naroda sastoji se od pedeset osam delegata, i to po sedamnaest delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda ostalih.

(3) Ostali imaju pravo ravnopravno sudjelovati u postupku većinskog glasovanja.

Članak 8.

(1) Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi pučanstva.

(2) Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjeran je broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom.

(3) U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.

(4) Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda sukladno izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda ostalih uredit će se zakonom.

(...)

19. **Izborni zakon Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 – odluka USBiH, 63/11 – odluka USBiH, 15/12 – rješenje USBiH, 11/13 – rješenje USBiH, 18/13, 7/14, 31/16, 1/17 – odluka USBiH, 54/17 – rješenje USBiH i 41/20). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji u relevantnom dijelu glasi:

POGLAVLJE 8

PREDSJEDNIŠTVO BOSNE I HERCEGOVINE

Članak 8.1

(1) Članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine koji se neposredno biraju s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine - jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, biraju birači

upisani u Središnji birački popis da glasuju u Federaciji Bosne i Hercegovine. Birač upisan u Središnji birački popis da glasuje u Federaciji Bosne i Hercegovine može glasovati ili za Bošnjaka ili za Hrvata, ali ne za oba. Izabran je bošnjački i hrvatski kandidat koji dobije najveći broj glasova između kandidata iz istog konstitutivnog naroda.

(2) Člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, koji se neposredno bira s teritorija Republike Srpske - jednog Srbina - biraju birači upisani u Središnji birački popis da glasuju u Republici Srpskoj. Izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova.

(3) Mandat članova Predsjedništva BiH traje četiri (4) godine.

POGLAVLJE 9

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE

Potpoglavlje B

DOM NARODA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

(...)

Članak 9.12e

(1) Izbor izaslanika iz Republike Srpske u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH provodi se na način da svaka politička stranka ili svaki zastupnik u Narodnoj skupštini Republike Srpske ima pravo nominirati jednog ili više kandidata na listu za izbor srpskog izaslanika u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

(2) Svaka lista može sadržavati više kandidata od broja izaslanika koji se biraju u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

POGLAVLJE 10

PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Potpoglavlje B

DOM NARODA PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

(...)

Članak 10.12 stavak (1)

(1) Broj izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih koji se biraju u Dom naroda iz zakonodavnog tijela svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Središnje izborno povjerenstvo BiH određuje, nakon svakog popisa, broj izaslanika koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.

POGLAVLJE 20
PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 20.16 A

Do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu, koja je obično uređena Poglavljem 10, Potpoglavlje B. ovoga Zakona, odvija se sukladno ovome članku.

** Rješenje USBiH broj U-23/14: Utvrđuje se da odredbe Potpoglavlja B članka 10.12. stavak 2. u dijelu: „Svatom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i odredbe Poglavlja 20 – Prijelazne i završne odredbe članka 20.16.A stavak 2. točke a-j Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16) prestaju važiti narednog dana od dana objave ovog rješenja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.*

20. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine, dostavljen Ustavnom sudu na hrvatskom jeziku, u dijelu za koji se tvrdi da je štetan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, glasi:

Članak 5.

U Poglavlju 8 (Predsjedništvo Bosne i Hercegovine) članak 8.1 mijenja se i glasi:

„Članak 8.1

(1) Članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predsjedništvo BiH) koji se neposredno biraju s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine - jednog Bošnjaka i jednog Hrvata - biraju birači upisani u Središnji birački popis za glasovanje u Federaciji Bosne i Hercegovine. Birač upisan u Središnji birački popis za glasovanje u Federaciji Bosne i Hercegovine može glasovati ili za Bošnjaka ili za Hrvata, ali ne za oba.

(2) Svi kandidati Bošnjaci čine listu bošnjačkih kandidata. Izabran je bošnjački kandidat koji dobije najveći broj glasova među bošnjačkim kandidatima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

(3) Svi kandidati Hrvati čine listu hrvatskih kandidata sa koje je izabran kandidat ako:

- a) dobije najveći ukupan broj glasova među hrvatskim kandidatima u Federaciji BiH uz uvjet da je taj kandidat osvojio najveći broj glasova među hrvatskim kandidatima u najmanje tri od pet županija, i to: Hercegovačko-neretvanskoj, Srednjobosanskoj, Zapadnohercegovačkoj, Hercegbosanskoj i Posavskoj. Ukoliko kandidat koji je osvojio najveći broj glasova u Federaciji BiH ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se sljedeći kandidat sa liste hrvatskih*

kandidata po broju glasova i tako do kraja liste dok se ne pronađe kandidat koji zadovoljava navedeni uvjet.

- b) *Ukoliko hrvatski kandidat nije izabran sukladno odredbama stavka 3. točka a) ovog članka, onda je izabran hrvatski kandidat koji dobije najveći ukupan broj glasova među hrvatskim kandidatima u Federaciji BiH uz uvjet da je taj kandidat osvojio najveći broj glasova među hrvatskim kandidatima u najmanje dvije od pet županija, i to: Hercegovačko-neretvanskoj, Srednjobosanskoj, Zapadnohercegovačkoj, Hercegbosanskoj i Posavskoj. Ukoliko kandidat koji je osvojio najveći broj glasova u Federaciji BiH ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se sljedeći kandidat sa liste hrvatskih kandidata po broju glasova i tako do kraja liste dok se ne pronađe kandidat koji zadovoljava navedeni uvjet.*
- c) *Ukoliko hrvatski kandidat nije izabran sukladno odredbama stavka 3. točka a) i b) ovog članka, onda je izabran hrvatski kandidat koji dobije najveći ukupan broj glasova među hrvatskim kandidatima u Federaciji BiH uz uvjet da je taj kandidat osvojio najveći broj glasova među hrvatskim kandidatima u najmanje jednoj od pet županija, i to: Hercegovačko-neretvanskoj, Srednjobosanskoj, Zapadnohercegovačkoj, Hercegbosanskoj i Posavskoj. Ukoliko kandidat koji je osvojio najveći broj glasova u Federaciji BiH ne zadovoljava navedeni uvjet, uzima se sljedeći kandidat sa liste hrvatskih kandidata po broju glasova i tako do kraja liste dok se ne pronađe kandidat koji zadovoljava navedeni uvjet.*

(4) Člana Predsjedništva BiH koji se neposredno bira s teritorije Republike Srpske - jednog Srbina - biraju birači upisani u Središnji birački popis za glasovanje u Republici Srpskoj. Izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova.

(5) Mandat članova Predsjedništva BiH traje četiri godine.“

Članak 6.

U Poglavlju 9 (Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine) u članku 9.12e. stavak (1) mijenja se i glasi:

„Izbor izaslanika iz Republike Srpske u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH provodi se na način da svaka politička stranka ili svaki zastupnik u Narodnoj skupštini Republike Srpske ima pravo da predloži listu za izbor srpskih izaslanika u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.“

Članak 9.

U Poglavlju 10 (Parlament Federacije Bosne i Hercegovine) u članku 10.12. stavak (1) mijenja se i glasi:

„(1) Broj izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz zakonodavnog tijela svakog kantona/županije je proporcionalan broju stanovnika kantona/županija prema

posljednjem popisu. Kantoni/županije u kojima je zastupljenost nekog od konstitutivnih naroda manja od 5% u odnosu na ukupan broj tog konstitutivnog naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine zajednički biraju jednog izaslanika u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Središnje izborno povjerenstvo BiH će provedbenim aktom odrediti koji kantoni/županije imaju manje od 5% zastupljenosti nekog od konstitutivnih naroda u odnosu na ukupan broj tog konstitutivnog naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine sukladno posljednjem popisu i propisati proceduru izbora izaslanika iz tih kantona/županija. Središnje izborno povjerenstvo BiH određuje, nakon svakog popisa, broj izaslanika koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona/županije.“

Članak 10.

U Poglavlju 20 (Prijelazne i završne odredbe) članak 20.16A mijenja se i glasi:

„Članak 20.16A

(1) Do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, raspodjela mjesta po konstitutivnom narodu, koja je uređena u Poglavlju 10 Potpoglavlju B. ovoga Zakona, odvija se sukladno ovome članku.

(2) Izaslanici iz svakog konstitutivnog naroda i izaslanici iz reda ostalih se biraju iz zakonodavnih tijela kantona/županija prema posljednjem popisu stanovništva na sljedeći način:

- a) Od 17 izaslanika iz bošnjačkog naroda, 16 se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da: Tuzlanska bira četiri izaslanika, Sarajevska četiri izaslanika, Zeničko-dobojska tri izaslanika, Unsko-sanska dva izaslanika, Srednjobosanska jednog izaslanika, Hercegovačko-neretvanska jednog izaslanika i Bosansko-podrinjska jednog izaslanika. Zastupnici bošnjačkog naroda iz Posavske, Hercegbosanske i Zapadnohercegovačke županije zajedno biraju jednog bošnjačkog izaslanika za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.
- b) Od 17 izaslanika iz hrvatskog naroda, 16 se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da: Hercegovačko-neretvanska bira četiri izaslanika, Srednjobosanska tri izaslanika, Zapadnohercegovačka tri izaslanika, Hercegbosanska dva izaslanika, Zeničko-dobojska dva izaslanika i Posavska dva izaslanika. Zastupnici hrvatskog naroda iz Tuzlanske, Sarajevske, Unsko-sanske i Bosansko-podrinjske županije zajedno biraju jednog hrvatskog izaslanika za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.
- c) Od 17 izaslanika iz srpskog naroda, 16 se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da: Sarajevska bira četiri izaslanika, Hercegbosanska tri izaslanika, Unsko-sanska dva izaslanika, Tuzlanska dva izaslanika, Hercegovačko-neretvanska dva izaslanika, Zeničko-dobojska dva izaslanika i Srednjobosanska jednog izaslanika. Zastupnici srpskog naroda iz Bosansko-podrinjske,

Posavske i Zapadnohercegovačke županije zajedno biraju jednog srpskog izaslanika za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

- d) *Sedam izaslanika iz reda ostalih se bira iz zakonodavnih tijela županija/kantona na način da: Sarajevska bira dva izaslanika, Tuzlanska dva izaslanika, Zeničko-dobojska jednog izaslanika, Unsko-sanska jednog izaslanika i Srednjobosanska jednog izaslanika. Od sedam izaslanika iz reda ostalih, minimalno 4 izaslanika moraju biti iz reda nacionalnih manjina u BiH (Albanci, Crnogorci, Česi, Talijani, Židovi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci, Ukrajinci).*

(3) U slučaju kada je broj izabranih izaslanika iz nekog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih manji od broja izaslanika iz tog konstitutivnog naroda ili ostalih koji se biraju u svim županijskim/kantonalnim skupštinama za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, nedostajući broj izaslanika iz tog konstitutivnog naroda ili ostalih će se izabrati iz ad-hoc formiranog kluba uspostavljenog u tu svrhu, a čine ga svi vijećnici iz tog konstitutivnog naroda ili ostalih izabrani u gradska i općinska vijeća u Federaciji Bosne i Hercegovine.“

IV. Dopustivost

21. Članak IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

U slučaju protivljenja većine bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata pozivanju na točku (e), predsjedavajući Doma naroda odmah će sazvati Zajedničku komisiju sastavljenu od tri delegata, od kojih su po jednog izabrali bošnjački, hrvatski i srpski delegati, u svrhu rješavanja spornog pitanja. Ako Komisija u roku od pet dana ne uspije to pitanje riješiti, predmet će se uputiti Ustavnom sudu koji će ga po hitnom postupku ispitati da vidi ima li postupovnih nepravilnosti.

22. U konkretnom slučaju zahtjev je podnio predsjedatelj Doma naroda, tako da u odnosu na ovlaštenog podnositelja zahtjev ispunjava jedan od kriterija dopustivosti. Glede ostalih kriterija dopustivosti, Ustavni sud smatra da oni ovise o samom tumačenju nadležnosti Ustavnog suda iz članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine.

23. Ustavni sud podsjeća na to da je suština nadležnosti Ustavnog suda iz članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine rješavanje pitanja „proceduralne ispravnosti“. Što je pojam „proceduralna ispravnost“ Ustavni sud je u svojoj praksi utvrdio ciljanim i sistematskim tumačenjem, prije svega odredbi članka IV/3. Ustava Bosne i Hercegovine (vidi, na primjer prve odluke Ustavnog suda donesene na temelju članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine, i to: *U-2/04* od 28. svibnja 2004. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 38/04 i *U-8/04* od 25. lipnja 2004. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 40/04).

24. Prema odredbama članka IV/3.(d)-(f) Ustava Bosne i Hercegovine, jasno je da se procedura za proglašenje jedne odluke destruktivnom po vitalni interes konstitutivnog

naroda sastoji od pozivanja većine delegata iz kluba jednog naroda (najmanje tri delegata) na članak IV/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine. Posljedica toga jeste stroži kriterij glasanja, odnosno za donošenje takve odluke potrebna je suglasnost Doma naroda koju je izglasala većina delegata sva tri konstitutivna naroda koji su prisutni i koji glasaju. Na taj način je omogućen nastavak parlamentarne procedure usprkos prigovoru o destruktivnosti po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda, ali prema strožim demokratskim zahtjevima, jer pojam parlamentarne većine dobiva drugu dimenziju. Ukoliko Dom naroda ne uspije postići zahtijevanu većinu, odluka ne može proći parlamentarnu proceduru u Domu naroda jer nema njegovo povjerenje. Međutim, ako ne dođe do glasanja, jer većina delegata nekog konstitutivnog naroda stavi primjedbu pozivanjem na vitalni interes, obustavlja se procedura glasanja o predloženoj odluci i Dom naroda postupa prema članku IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine.

25. Dakle, iz relevantnih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine jasno proizlazi da je procedura zaštite vitalnih interesa jednog naroda propisana citiranim odredbama i da se ta procedura mora poštovati. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je Izjavu potpisalo pet delegata Kluba bošnjačkog naroda, i to: Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Denis Bećirović i Munib Jusufović, dakle svih pet delegata Kluba bošnjačkog naroda. Klubovi delegata srpskog naroda (sa četiri glasa „protiv“) i hrvatskog naroda (sa četiri glasa „protiv“) glasali su protiv Izjave. Te je činjenice Ustavni sud utvrdio iz navoda podnositelja zahtjeva i iz dokumentacije dostavljene uz zahtjev. Dalje, nakon glasanja kojim nije postignuta suglasnost o tome da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, formirano je Zajedničko povjerenstvo koje čine Bariša Čolak, Bakir Izetbegović i Sredoje Nović, koje se sastalo 27. travnja 2022. godine. Međutim, Zajedničko povjerenstvo nije pronašlo rješenje, već je utvrdilo da sporno pitanje treba uputiti Ustavnom sudu na daljnji postupak. Ustavni sud je navedeno utvrdio iz navoda podnositelja zahtjeva i zapisnika sa sjednice Zajedničkog povjerenstva od 27. travnja 2022. godine, koji je podnositelj zahtjeva dostavio uz zahtjev. Nakon toga, Klub delegata srpskog naroda i član Zajedničkog povjerenstva i Klub delegata hrvatskog naroda i član Zajedničkog povjerenstva dali su 27. travnja 2022. godine pismene izjave u kojima su naveli da u potpunosti ostaju pri svojim stajalištima i stajalištima svojih klubova sa sjednice Doma naroda od 27. travnja 2022. godine. Iz navedenog slijedi da je u konkretnom slučaju ispunjen zahtjev dopustivosti u odnosu na proceduru dostave predmeta Ustavnom sudu na odlučivanje.

26. S druge strane, iz citiranih odredbi jasno proizlazi da ove vrste sporova nastaju u situaciji u kojoj se predstavnici konstitutivnih naroda ne mogu sporazumno dogovoriti o tome je li neka odluka destruktivna po vitalni interes određenog naroda. Posljedica toga jeste da se na taj način blokira rad Parlamentarne skupštine jer predložena odluka ne može dobiti povjerenje većine delegata određenog naroda. U svezi s tim, uloga Ustavnog suda bi se trebala sastojati u tome da kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (članak VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine) svojom meritornom odlukom omogućí deblokiranje

rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine koja nije u stanju riješiti sporno pitanje. Ovaj postupak je žurne naravi jer je intervencija Ustavnog suda potrebna u što kraćem roku kako bi zakonodavni organ mogao nastaviti obavljati svoju ulogu. Druga uloga Ustavnog suda, tj. donošenje meritornog stajališta glede postojanja ili nepostojanja destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda, veoma je važna u situacijama kada je državi potrebna određena odluka kojom bi regulirala određeno područje, a glasanje o toj odluci je blokirano stavljanjem prigovora o destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda.

27. Institut zaštite vitalnih interesa jednog naroda je veoma važan u državama u kojima postoje multietničke, multijezične, multireligijske zajednice ili zajednice koje su tipične prema svojim razlikama. S druge strane, svako pozivanje na vitalni interes ima kao posljedicu pojačan kriterij za donošenje općih akata, uključujući i poseban uvjet većine glasova (članak IV/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine (ili, u krajnjem slučaju, postupak pred Ustavnim sudom. Posljedica toga su prekidi parlamentarnih procedura koji mogu proizvesti negativne posljedice na rad zakonodavnog organa i samim tim na funkcioniranje države. Zbog toga se na postupak iz članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine treba pozivati ako postoje relevantni razlozi za mišljenje da je prijedlog odluke Parlamentarne skupštine destruktivan po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda i/ili ako postoji ozbiljna kontroverza u mišljenju ili sumnja u svezi s pitanjem jesu li procedure iz članka IV/3.(e) i (f) pravilno poštovane (vidi Ustavni sud, Odluka o meritumu broj U-7/06 od 31. ožujka 2006. godine, toč. 19.-25. s daljnjim referencama, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 34/06).

28. U konkretnom slučaju suština razloga iz Izjave odnosi se na to da Prijedlog zakona zanemaruje i ne otklanja iz domaćeg pravnog sustava odredbe diskriminatorskog karaktera o kandidiranju za člana Predsjedništva BiH kako je utvrđeno presudama Europskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*, kao i u predmetu *Pilav*. Potom, da se ponuđenim rješenjem o načinu izbora članova Predsjedništva BiH zadržava postojeća diskriminacija u odnosu na izbor člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS, odnosno izbor delegata iz entiteta RS u Dom naroda Parlamentarne skupštine, ali da se dodatno uspostavlja diskriminacija u entitetu FBiH u odnosu na Bošnjake. Također, potpisnici Izjave tvrde i da se onemogućavanjem Bošnjaka iz tri kantona da budu birani u Dom naroda FBiH uspostavlja dodatna diskriminacija Bošnjaka u FBiH. U skladu s navedenim, Ustavni sud smatra da predmetni zahtjev i Izjava sadrže razloge zbog kojih potpisnici Izjave smatraju da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda. Stoga, Ustavni sud smatra da je i ovaj uvjet dopustivosti predmetnog zahtjeva zadovoljen.

29. Na temelju izloženog, Ustavni sud smatra da je predmetni zahtjev podnio ovlašteni subjekt i da je poštovana proceduralna ispravnost u smislu članka IV/3.(e) i (f) Ustava Bosne i Hercegovine, te da su ispunjeni i formalni uvjeti za dopustivost zahtjeva.

V. Meritum

30. Podnositelj zahtjeva traži da se ispita postojanje ili nepostojanje ustavne osnove da se Prijedlog zakona smatra štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

31. U Izjavi se ukazuje na to da se Prijedlogom zakona ne otklanjaju diskriminatorске одређе о kandidiranju за члана Предсједништва БиХ како је то утврђено у обвезујућим пресудама Европског суда у предметима *Sejdić i Finci, Pilav i dr.*, а да понуђено рјешење креира још неповољнију ситуацију за Бошњацима. Приједлог закона је, према оцјени потписника Изјаве, супротан стајалишту Европског суда заузетом у наведеним одлукaма, те Уставу ФБиХ.

32. Уставни суд сматра вањним подсетити на два принципа која су релевантна у контексту овог предмета. Прво, Уставни суд подсећа да према чланку II/2. Устава, како га сам суд досљедно тумачи, Европска конвенција има приоритет у односу на све друге законе и изравно се примјенjuje у Босни и Херцеговини (види, између осталог, Одлуку о допустивости и меритуму бр. *AP-1812/07* од 11. студеног 2009. године, ставак 40.; Одлуку о допустивости и меритуму бр. *AP-1139/06* од 17. травња 2008. године, ставак 27.; Одлуку о допустивости и меритуму бр. *AP-3806/11* од 26. вељаће 2015. године). То значи да када је ријеч о тумачењу Устава, Уставни суд мора сљидити тумачења Конвенције која је дао Европски суд за људска права, *a fortiori*, у случајевима у којима је Босна и Херцеговина страна у поступку. Друго, и као што сљиди из горе наведеног, Уставни суд примјеује да је Европски суд за људска права тумачио да: „[...] из Конвенције, а посебно из чланка 1. проијлази да се ратификацијом Конвенције државе уговорнице обвезују осигурати да њихово домаће законодавство буде компатибилно с њом. Шодно томе, на туженој држави је да отклони све препреке у свом домаћем правном систему које би могле спријечити да се ситуација подносијла представке адекватно надокнади“ (*Maestri protiv Italije* [Vv] број 39748/98, ставак 47., ЕКЛЈП 2004 I). Ово је, доиста, опћи принцип међународног права, који се сматра „евидентним сам по себи“ у предмету *Razmjena grčkog i turskog stanovništva*, Савјетодавно мишљење, 1925, PCIJ, серија B, број 10 (21. вељаће 1925.), стр. 20. Конкретније, Европски суд за људска права тврди да се држава уговорница „ипак може сматрати одговорном за одржавање [...] на снази уставних или законских одређби које су дискриминаторне нарави (види *Sejdić i Finci*, горе споменути, ставак 30.; *Bayev i drugi protiv Rusije* бр. 67667/09, 44092/12 и 56717/12, ставак 62., 20/06/2017). Управо на темелју ове позадине ће Уставни суд испитати конкретан заштјев у овом предмету који се односи на оцјену регуларности поступка, тј. заштјева за утврђивање постојања или непостојања уставне основе за проглашење Приједлога закона о измјенама и допунама Изборног закона Босне и Херцеговине („Приједлог закона“ бр. 02-02-1-639/22 од 22. травња 2022. године) штетним по витални интерес бошњаčkog народа.

Pojam vitalnog interesa konstitutivnog naroda

33. U svezi s postupanjem prema članku IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud se u svojoj dosadašnjoj praksi nikada nije upustio u taksativno nabranje elemenata vitalnog interesa jednog naroda. Umjesto toga, Ustavni sud je ukazao na to da je pojam vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda funkcionalna kategorija, te da mu je potrebno pristupiti s te točke gledišta. U tom smislu, Ustavni sud je u svojoj praksi povodom ovog pitanja ukazao na to da postoji nekoliko čimbenika koji oblikuju razumijevanje navedenog pojma. Budući da je pojam „vitalnog interesa“ funkcionalna kategorija, on se ne može promatrati odvojeno od pojma „konstitutivnosti naroda“ čije vitalne interese štiti članak IV/3.(e) i (f) Ustava Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je ukazao na to da je značenje pojma „vitalnog interesa“ djelomično oblikovano i člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, koji naglašava da je Bosna i Hercegovina demokratska država, pa se, u svezi s tim, interes konstitutivnih naroda da u punom kapacitetu sudjeluju u sustavu vlasti i aktivnostima javnih organa vlasti može promatrati kao vitalni interes. Dakle, prema jurisprudenciji Ustavnog suda, efektivno sudjelovanje konstitutivnih naroda u procesu donošenja političkih odluka, u smislu sprječavanja apsolutne dominacije jedne skupine nad drugom, predstavlja vitalni interes svakog konstitutivnog naroda. Također, Ustavni sud je istaknuo da državna vlast treba biti, u principu, reprezentativan odraz napredne koegzistencije svih naroda u Bosni i Hercegovini, uključujući i nacionalne manjine i Ostale. S druge strane, „efektivno sudjelovanje konstitutivnih naroda u vlasti“, ako se prelazi ustavni okvir, nikada se ne smije provoditi ili nametati na štetu efektivnog funkcioniranja države i njezinih organa (detaljnije vidi već citiranu Odluku broj U-7/06, toč. 33.-37. s daljnjim referencama).

34. Također, u povodu istog pitanja u sudskoj praksi je ukazano na to da je, u skladu sa člankom VI/3. stavak 1. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine i da je njime ograničen u pogledu funkcionalnog tumačenja. U svezi s tim, pri razmatranju svakog konkretnog slučaja Ustavni sud će se, u zadanim ustavnim okvirima, rukovoditi vrijednostima i principima koji su suštinski važni za slobodno i demokratsko društvo koje otjelovljuje, između ostalog, poštovanje inherentnog dostojanstva čovjeka, ugađanje velikoj raznolikosti vjerovanja, poštovanje kulturnog identiteta i identiteta skupina i vjera, društvene i političke institucije koje unapređuju sudjelovanje pojedinaca i skupina u društvu. S druge strane, zaštita vitalnog interesa ne smije ugroziti suverenitet i funkcionalnost države koja je usko povezana s neutralnim i suštinskim shvaćanjem pojma državljanstva kao kriterija pripadnosti „naciji“, odnosno ne smije voditi nepotrebnj dezintegraciji građanskog društva kao neophodnog elementa moderne državnosti (*ibid.*, točka 38.).

Destrukcija vitalnog interesa

35. Ustavni sud zapaža da se sporne odredbe Prijedloga zakona odnose na izbor članova Predsjedništva BiH (članak 5.), izbor delegata iz entiteta RS u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH (članak 6.), te izbor delegata u Dom naroda FBiH (čl. 9. i 10.).

36. Iz navoda potpisnika Izjave proizlazi da je odredbama Prijedloga zakona onemogućeno pripadnicima bošnjačkog naroda da „u punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti“, što je pitanje koje, prema mišljenju Ustavnog suda, ulazi u okvir pojma vitalnog interesa. Stoga će Ustavni sud, u nastavku obrazloženja, ispitati je li Prijedlogom zakona onemogućeno pripadnicima bošnjačkog naroda da u „punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti“. Osim toga, ispitat će se da li Prijedlog zakona pripadnike bošnjačkog naroda „stavlja u nepovoljniji položaj“ u odnosu na druge konstitutivne narode (vidi, na primjer Odluku broj *U-18/13* od 27. rujna 2013. godine, objavljenu u „Službenom glasniku BiH“ broj 85/13).

37. Prije razmatranja predmetnog zahtjeva Ustavni sud smatra svrsishodnim da podsjeti da je u svojoj praksi u predmetu broj *U-3/17* razmatrao pitanje destrukcije vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda u svezi s Prijedlogom izmjena i dopuna Izbornog zakona koji se odnosio, u osnovi, na ista pitanja – način izbora članova Predsjedništva BiH, odnosno delegata u Dom naroda FBiH. Ustavni sud je u citiranom predmetu, u kontekstu primjedbi podnositelja Izjave, utvrdio da „Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-1133/17 od 28. travnja 2017. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda“. Ustavni sud je u tom predmetu prilikom odlučivanja imao u vidu presude Europskog suda u predmetima *Sejdić i Finci, Pilav, Zornić*, kojima je nesporno utvrđena diskriminacija u svezi s izborom članova Predsjedništva BiH u oba entiteta, ali da provedba ovih odluka, prije svega, podrazumijeva izmjenu odredbi Ustava Bosne i Hercegovine za koje je utvrđeno da su diskriminatorne, a tek nakon toga bi trebalo da uslijedi odgovarajuća izmjena Izbornog zakona. Ustavni sud je u citiranom predmetu zapazio da Prijedlog zakona nije ni podnesen s ciljem implementacije presuda Europskog suda, već da se radi o pitanjima izborne procedure u Izbornom zakonu, te je nakon analize spornih odredbi iz Prijedloga zakona koje se tiču izbora za članove Predsjedništva BiH (članak 8.1. Izbornog zakona), te izbora delegata u Dom naroda FBiH (članak 20.16A Izbornog zakona) utvrdio da predložene izmjene nisu destruktivne po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda (vidi Ustavni sud, Odluka broj *U-3/17* od 6. srpnja 2017. godine, toč. 31.–56., objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 71/17, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

38. Osim navedenog, u Odluci broj *U-3/17* Ustavni sud je naglasio: „Slijedom navedenog nesporno proizlazi da izvršenje odluke u predmetu *Sejdić i Finci*, na koju se u Izjavi izričito ukazuje, kao i odluka u predmetima *Zornić*, te *Pilav*, a kako je istaknuo i

Ustavni sud u Odluci broj U-14/12, prvo podrazumijeva izmjenu odredbi Ustava BiH za koje je utvrđeno da su diskriminatorske, a tek nakon toga odgovarajuće izmjene Izbornog zakona“ (točka 36. citirane odluke Ustavnog suda).

39. Također, ukazuje se i na sljedeće vrlo bitno stajalište iz Odluke broj U-3/17, koje se, prema mišljenju Ustavnog suda, u potpunosti može primijeniti u konkretnom slučaju. To stajalište glasi: „[...] Dakle, Ustav BiH ne predviđa mogućnost da na primjer delegati iz reda bošnjačkog naroda, koristeći mehanizam vitalnog nacionalnog interesa, neku odluku proglase štetnom po interes hrvatskog ili srpskog naroda i *vice a versa*. Ustavni sud zapaža da se implementacija odluke u predmetu *Sejdić i Finci* tiče ostvarivanja, zaštite i daljnjeg unapređenja jednog od temeljnih principa na kojem je zasnovana država BiH, tj. slobodnih i demokratskih izbora. Kao takva, nesporno predstavlja interes društva kao cjeline i svih koji žive u BiH, te posebno onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici niti jednog konstitutivnog naroda. Nadalje, implementacija navedene odluke, a kako je već i ukazano u ovoj odluci, tiče se promjene Ustava BiH, nakon čega će, u tom smislu, biti moguće mijenjati i odredbe Izbornog zakona. Zbog toga, implementacija odluke u predmetu *Sejdić i Finci* ne može predstavljati onaj interes koji se vezuje isključivo za pripadnike bošnjačkog naroda, a čija se zaštita ostvaruje mehanizmom vitalnog nacionalnog interesa“ (vidi točku 37. citirane odluke Ustavnog suda).

40. Vraćajući se na konkretan zahtjev, Ustavni sud zapaža da se predložena rješenja iz Prijedloga zakona temelje na istim principima iz Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona prema kojim se za člana Predsjedništva BiH s teritorija Federacije BiH biraju jedan Bošnjak i jedan Hrvat. Ponuđeno rješenje iz članka 5. Prijedloga zakona samo na drugačiji način, od onog koji je trenutno na pravnoj snazi, regulira proceduru njihovog izbora. U svezi s izborom bošnjačkog kandidata za člana Predsjedništva BiH predviđeno je da će biti izabran onaj bošnjački kandidat sa liste bošnjačkih kandidata koji dobije najveći broj glasova među bošnjačkim kandidatima na prostoru entiteta FBiH. U takvom rješenju Ustavni sud ne uočava ništa što bi dovelo u pitanje vitalni interes bošnjačkog naroda zato što Prijedlog zakona ne mijenja dosadašnji način izbora bošnjačkog kandidata za člana Predsjedništva BiH. Izbor za člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda prema predloženom rješenju reguliran je na drugačiji način i uvjetovan je većinskom potporom u pojedinim kantonima, što potpisnici Izjave smatraju diskriminatornim jer se na taj način bošnjački kandidat za izbor člana Predsjedništva BiH stavlja u neravnopravan položaj zato što bošnjački kandidat mora da dobije najveći broj glasova na području cijele FBiH za razliku od hrvatskog kandidata koji, u najekstremnijem slučaju, mora da osigura većinu u samo jednom kantonu s većinskim hrvatskim stanovništvom. Međutim, prema mišljenju Ustavnog suda, potpuno je neprihvatljivo da potpisnici Izjave istodobno tvrde da je predložena odredba diskriminatorna, uz naglasak da još više produbljuje postojeću diskriminaciju koja je kao takva prepoznata u relevantnim odlukama Europskog suda, kao i da zahtijevaju da se ta „ista diskriminacija“ primijeni i na bošnjačkog kandidata za izbor člana Predsjedništva BiH (kako drugačije tumačiti navode potpisnika Izjave da se

predloženim rješenjima bošnjački kandidati stavljaju u nepovoljniji položaj). Zbog toga, Ustavni sud navedene prigovore smatra kontradiktornim.

41. S druge strane, način izbora za člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS (članak 5. stavak (4) Prijedloga zakona), kao i izbor delegata u Dom naroda (članak 6. Prijedloga zakona) suštinski značajnije nije mijenjan u odnosu na sadašnje rješenje, jer je zadržan princip da se iz entiteta RS za člana Predsjedništva bira jedan Srbin, a da se izbor delegata iz entiteta RS za Dom naroda provodi tako da svaka politička stranka ili zastupnik u Narodnoj skupštini RS ima pravo predložiti listu za izbor srpskih delegata. Kako Prijedlog zakona ni u konkretnom slučaju ne predstavlja implementaciju presuda Europskog suda, odnosno ne rješava problem diskriminatorskih odredbi o kandidiranju za člana Predsjedništva BiH prema Ustavu Bosne i Hercegovine i da rješenje tog pitanja treba tek da uslijedi nakon ustavnih promjena, a da se spornim prijedlogom suštinski zadržava isti način izbora za člana Predsjedništva BiH iz entiteta RS, kao i izbor delegata iz entiteta RS za Dom naroda, kao što je to propisano u važećem Izbornom zakonu, Ustavni sud smatra da čl. 5. i 6. Prijedloga zakona ne rezultiraju povredom vitalnog interesa bošnjačkog naroda kako to tvrde potpisnici Izjave. Ustavni sud ponovo ukazuje da njegova nadležnost ne podrazumijeva bavljenje kvalitetom zakonskih rješenja, već da ispita je li zakon u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. S tim da se u konkretnom slučaju ne radi o „zakonu“ već o Prijedlogu zakona tako da je nadležnost Ustavnog suda u okviru nadležnosti iz članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine svedena isključivo na ispitivanje jesu li osporene odredbe Prijedloga zakona destruktivne po vitalni nacionalni interes nekog od konstitutivnih naroda.

42. Potpisnici Izjave tvrde da Prijedlog zakona u dijelu koji se odnosi na izbor delegata u Dom naroda FBiH (čl. 9. i 10. Prijedloga zakona) prije svega nije usklađen sa Ustavom FBiH. U svezi s tim, Ustavni sud je svojoj praksi naglasio da se pitanje usuglašenosti konkretnog prijedloga zakona (u pitanju je bila izmjena Izbornog zakona) sa Ustavom Federacije BiH i/ili drugim aktima ne može povezivati s pitanjem njegove eventualne destruktivnosti po vitalni nacionalni interes jer su to odvojena pitanja. U konkretnom slučaju Ustavni sud se isključivo bavio pitanjem je li Prijedlog zakona destruktivan po vitalni nacionalni interes Bošnjaka. Za ispitivanje ustavnosti određenog pravnog akta potrebno je, između ostalog, da taj pravni akt stupi na pravnu snagu. Stoga se, u konkretnom slučaju, Ustavni sud nije mogao baviti pitanjem ustavnosti jer Prijedlog zakona nije stupio na pravnu snagu (vidi Ustavni sud, *op. cit.* Odluka broj U-3/17, točka 52., te Odluka broj U-32/13 od 23. siječnja 2014. godine, točka 31., dostupne na www.ustavisud.ba).

43. U svezi s načinom izbora delegata u Dom naroda FBiH koji predviđa Prijedlog zakona po principu zastupljenosti konstitutivnih naroda u kantonima, Ustavni sud zapaža da je u Odluci broj U-3/17 ispitivao slično rješenje u tom prijedlogu zakona s aspekta vitalnog interesa bošnjačkog naroda. U tom predmetu Ustavni sud je zaključio da je

prijedlog izmjena članka 20.16A Izbornog zakona po kojem se određuju kantoni u kojim se bira po 17 delegata za svaki od konstitutivnih naroda, odnosno u kojim se neće birati delegati za svaki od konstitutivnih naroda, utemeljen na proporcionalnoj zastupljenosti svakog od konstitutivnih naroda u odnosnom kantonu prema podacima o posljednjem popisu stanovništva i da takav prijedlog nije destruktivan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. U svezi s tim, Ustavni sud je naglasio da se predloženo rješenje, kao i prethodno, temelji na identičnim principima, tj. da se delegati biraju iz zakonodavnog tijela kantona prema podacima o posljednjem popisu stanovništva. Ponuđeno rješenje, kao i do sada, osigurava paritetnu zastupljenost od po 17 delegata svakom od konstitutivnih naroda. Nadalje, ponuđenim rješenjem, na temelju podataka o posljednjem popisu stanovništva, utvrđena je proporcionalna zastupljenost svakog od konstitutivnih naroda u pojedinim kantonima, a na temelju čega je za svaki od konstitutivnih naroda određeno u kojim od deset kantona će se birati 17 delegata svakog od konstitutivnih naroda. Najzad, primjenom kriterija proporcionalne zastupljenosti pripadnika odnosno konstitutivnog naroda u ukupnom stanovništvu kantona svaki od konstitutivnih naroda je isključen iz raspodjele mandata u točno određenim kantonima. Slijedom navedenog, proizlazi da je kriterij proporcionalne zastupljenosti svakog od konstitutivnih naroda u ukupnom stanovništvu kantona primijenjen na jednak način prema svim konstitutivnim narodima i da rezultira istim ograničenjem prema svim konstitutivnim narodima, tj. da svaki konstitutivni narod bira delegate u točno određenim, ali ne u svim kantonima (već citirana Odluka broj *U-3/17*, točka 47.).

44. U konkretnom slučaju članak 9. Prijedloga zakona predviđa da broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih koji se biraju u Dom naroda FBiH iz zakonodavnih tijela svakog kantona bude proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Isti princip je zadržan i u prijedlogu stavka (2) članka 10. (stavak 1. članka 20-16A. Izbornog zakona je ostao neizmijenjen) kojim se od 17 delegata iz bošnjačkog naroda 16 bira iz zakonodavnih tijela sedam kantona, a iz tri kantona shodno zastupljenosti bošnjačkog naroda u tim kantonima bira se jedan delegat iz reda bošnjačkog naroda. Isti princip je predviđen i za izbor delegata iz reda hrvatskog i srpskog naroda. Kako je Ustavni sud ranije već zaključio da izbor delegata u Dom naroda FBiH koji je utemeljen na proporcionalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda u kantonima prema posljednjem popisu stanovništva nije destruktivan po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda, Ustavni sud u konkretnom slučaju ne vidi prostor da u odnosu na isti princip izbora delegata u Dom naroda FBiH u konkretnom slučaju odstupa od ranijeg zaključka. Slijedeći praksu iz predmeta broj *U-3/17*, Ustavni sud zaključuje da predložena rješenja iz čl. 9. i 10. Prijedloga zakona nisu destruktivna po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda.

45. Imajući u vidu navedeno obrazloženje, Ustavni sud smatra da nisu utemeljeni navodi potpisnika Izjave da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda zato što Prijedlog zakona ne uskraćuje pripadnicima bošnjačkog naroda da u „punom

kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti“, niti Prijedlog zakona pripadnike bošnjačkog naroda „stavlja u nepovoljniji položaj“ u odnosu na druge konstitutivne narode.

46. U skladu s ovom odlukom, Dom naroda treba nastaviti postupak donošenja Prijedloga zakona prema proceduri predviđenoj u članku IV/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine.

VI. Zaključak

47. Ustavni sud zaključuje da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda.

48. Na temelju članka 59. st. (1) i (5) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

49. Aneks ove odluke, u smislu članka 43. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, čini izdvojeno mišljenje sutkinje Seade Palavrić. Dopredsjednik Mirsad Ćeman daje izjavu o neslaganju s većinskom odlukom.

50. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Izdvojeno mišljenje o nesuglasnosti sutkinje Seade Palavrić

Odlukom broj U-14/22 donesenom 26. svibnja 2022. godine u plenarnom sazivu Ustavnog suda utvrđeno je da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz članka IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine, ali je utvrđeno da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini. Sljedstveno tome, odlučeno je da se postupak usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine treba provesti prema proceduri iz članka IV/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Uz dužno poštovanje većinskog odlučanja, ja nisam suglasna sa dijelom odluke kojim je odlučeno da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini (stavak 2. dispozitiva), a slijedom toga niti sa odlučanjem da se postupak usvajanja Prijedloga zakona treba provesti prema proceduri iz članka IV/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Ja smatram da Prijedlogom zakona jeste povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda, odnosno da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda i da postupak usvajanja Prijedloga zakona treba provesti prema proceduri iz članka IV/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

Kao što se i u usvojenoj odluci kaže, ovakva vrsta sporova pred Ustavnim sudom nastaje u situaciji u kojoj se predstavnici konstitutivnih naroda ne mogu sporazumjeti o tome je li neka odluka destruktivna po vitalni interes određenog naroda. U konkretnom je upravo to slučaj jer se delegati tri konstitutivna naroda u Domu naroda nisu mogli usuglasiti o tome je li Prijedlog zakona destruktivan po nacionalni interes bošnjačkog naroda. Štoviše, svih pet delegata iz reda bošnjačkog naroda (i pozicija i opozicija) smatrali su da Prijedlog zakona jeste destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda, dok se većina druga dva konstitutivna naroda nije suglasila sa stajalištem bošnjačkih delegata.

Većinsko odlučenje Ustavnog suda svoju odluku bazira na ranijoj Odluci Ustavnog suda broj U-3/17 od 6. srpnja 2017. godine u kojoj je odlučivano o vrlo sličnom pitanju

i zaključeno da tadašnji prijedlog zakona nije destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda. U Odluci Ustavnog suda broj U-3/17 potpisnici Izjave o destruktivnosti tadašnjeg Prijedloga zakona o izmjenama Izbornog zakona veći značaj dali su samim rješenjima u tadašnjem prijedlogu zakona u odnosu na postupak usvajanja.

Izjava o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda Prijedloga zakona koji je predmet ocjene ove odluke prvenstveno, po mome razumijevanju, prigovara prijedlogu predlagača zakona da se Prijedlog zakona usvoji u Domu naroda po hitnom postupku, što znači bez mogućnosti bilo kakvih amandmana na Prijedlog zakona i na uobičajeni način odlučivanja u Domu naroda. Pored toga, prema odluci većine cijenjenih kolega Ustavnog suda, postupak usvajanja Prijedloga zakona treba se nastaviti uobičajenim procedurom a ne strožim načinom glasanja, a uobičajena procedura propisana je člankom IV/3.(d) Ustava i prema tom članku sve odluke u oba doma donose se **većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju**.

Dakle, uobičajena procedura donošenja odluka u Domu naroda propisana je člankom IV/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine i podrazumijeva donošenje odluka većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Smatram svrsishodnim podsjetiti da se Dom naroda sastoji od 15 delegata, po pet delegata iz reda konstitutivnih naroda Bošnjaka, Hrvata i Srba. Da bi Dom naroda mogao zasjedati potrebno je prisustvo devet delegata, i to po tri iz svakog od tri konstitutivna naroda.

Ali, da bi se usvojila predložena odluka dovoljna je **većina glasova onih koji su prisutni i glasaju**. To, primijenjeno na konkretni slučaj, znači da Prijedlog zakona može biti usvojen bez glasova bošnjačkih delegata u Domu naroda, čak i uz njihovo izričito protivljenje koje je kroz Izjavu, koja je predmet ove odluke, nesporno. Naime, većina glasova od devet delegata, koliko je kvorum, jeste pet. To znači da Prijedlog zakona može biti usvojen sa tri glasa delegata hrvatskog naroda i dva glasa delegata srpskog naroda nasuprot tri glasa bošnjačkog naroda. Ili, u situaciji da sjednici prisustvuje više od devet delegata ili svih 15 delegata, Prijedlog zakona, prema članku IV/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine, opet može biti usvojen bez i nasuprot glasovima delegata bošnjačkog naroda jer je većina od 15 delegata osam, a osam glasova može se postići sa pet glasova hrvatskih i tri glasa srpskih delegata u korist Prijedloga zakona. U konkretnom slučaju mogućnost usvajanja Prijedloga zakona je bez glasova delegata iz reda bošnjačkog naroda, čak i uz njihovo izričito protivljenje, apsolutno neupitna. Međutim, u nekim drugim slučajevima, to se može dogoditi na štetu vitalnog interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda.

Ovu situaciju ne može riješiti ni nastavak članka IV/3.(d) Ustava Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da će članovi i delegati oba doma Parlamentarne skupštine ulagati najveće napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorija svakog entiteta, a ako većina ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorija svakog entiteta predsjedatelj i njegovi zamjenici će,

radeći kao povjerenstvo, nastojati da u roku od tri dana od glasanja postignu suglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, **pod uvjetom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više, delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta.** Dakle, očigledno ni ovaj mehanizam ne može dovesti do situacije da Prijedlog zakona u Domu naroda ne bude usvojen bez glasova bošnjačkog naroda i čak uz njihovo protivljenje jer pet bošnjačkih delegata nikako ne može dostići dvije trećine delegata iz Federacije BiH.

Upravo zato je Ustavom BiH u nadležnost Ustavnog suda dana zaštita vitalnog interesa bilo kojeg konstitutivnog naroda i deblokada donošenja zakona u Domu naroda.

Upravo zato smatram da je trebalo utvrditi da Prijedlogom zakona jeste povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda i da postupak usvajanja Prijedloga zakona treba provesti po proceduri propisanoj člankom IV/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, koji glasi:

e) Neka se predložena odluka Parlamentarne skupštine može proglasiti štetnom po vitalne interese bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova bošnjačkih, odnosno hrvatskih, odnosno srpskih delegata izabranih sukladno stavku 1, točka (a). Za takvu će predloženu odluku u Domu naroda biti potrebna suglasnost većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su nazočni i koji glasuju.

Samo procedura propisana člankom IV/3.(e) Ustava koja zahtijeva većinu glasova delegata iz svakog od tri konstitutivna naroda, prema mom mišljenju, osigurava da Prijedlog zakona ima suglasnost Doma naroda u kojoj su sadržani glasovi većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju. Samo takva procedura ne bi bila destruktivna po vitalni interes bilo kojeg konstitutivnog naroda, pa ni bošnjačkog u konkretnom slučaju.

Ja sam svoje izdvojeno mišljenje primarno posvetila postupku usvajanja Prijedloga zakona.

O samim rješenjima Prijedloga zakona nisam željela u ovom trenutku govoriti, ali ne mogu a da, kao minimum, ne podsjetim na stajalište većinskog odlučanja Ustavnog suda izraženo u točki 36. Odluke, prema kojem pitanje omogućavanja pripadnicima bošnjačkog naroda da „u punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti“ ulazi u okvir pojma vitalnog interesa, a zatim stajalište većinskog odlučanja Ustavnog suda izraženo u točki 45. Odluke, prema kojem: *Imajući u vidu navedeno obrazloženje, Ustavni sud smatra da nisu utemeljeni navodi potpisnika Izjave da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda, zato što Prijedlog zakona ne uskraćuje pripadnicima bošnjačkog naroda da u „punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti“, niti Prijedlog zakona pripadnike bošnjačkog naroda „stavlja u nepovoljniji položaj“ u odnosu na druge konstitutivne narode.*

Ja smatram apsolutno neprihvatljivim zaključak većinskog odlučanja Ustavnog suda u točki 45. Odluke, jer je očigledno upravo suprotno!

Imajući u vidu navedeno stajalište, moju elaboraciju, neupitnu mogućnost da se bez glasova bošnjačkih delegata, i čak uz njihovo izričito protivljenje, usvoji Prijedlog zakona koji predlaže izmjene Izbornog zakona Bosne i Hercegovine samo u dijelu za koji je zainteresiran samo jedan konstitutivni narod, činjenicu da Prijedlog zakona u svojoj suštini uređuje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti od čega, prema mom mišljenju, nema značajnijeg pitanja vitalnog interesa nekog konstitutivnog naroda, kao i stajalište većinskog odlučanja Ustavnog suda, smatram da je u konkretnom slučaju Prijedlog zakona, a naročito procedura njegovog usvajanja, destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda jer već kod načina usvajanja uskraćuje pripadnicima bošnjačkog naroda da u punom kapacitetu sudjeluju u sustavu vlasti, odnosno bošnjački narod stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druge konstitutivne narode.

Nadležnost iz članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine
Надлежност из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине
Nadležnost iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine

Предмет број У-2/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев 15 чланова Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине за рјешавање спора између Босне и Херцеговине и Републике Српске у вези с актима које је донијела Народна скупштина Републике Српске, и то: тач. 17, 18, 19 и 20 Декларације о уставним принципима број 02/1-021-1034/21 од 10. децембра 2021. године, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о правосудним институцијама БиХ број 02/1-021-1032/21 од 10. децембра 2021. године, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности број 02/1-021-1033/21 од 10. децембра 2021. године, тач. 5 и 6 Закључака у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања број 02/1 021-1031/21 од 10. децембра 2021. године, те тач. 2 и 3 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ број 02/1-021-1030/21 од 10. децембра 2021. године

Одлука од 26. маја 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-2/22, рјешавајући захтјеве **15 чланова Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Мато Тадић, председник

Миодраг Симовић, потпредседник

Мирсад Теман, потпредседник

Helen Keller, потпредседница

Валерија Галић, судија

Сеада Палаврић, судија

Златко М. Кнежевић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 26. маја 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву 15 чланова Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине за рјешавање спора између Босне и Херцеговине и Републике Српске,

Уставни суд Босне и Херцеговине утврђује да постоји спор у вези с актима које је донијела Народна скупштина Републике Српске, и то: тач. 17, 18, 19 и 20 Декларације о уставним принципима број 02/1-021-1034/21 од 10. децембра 2021. године, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о правосудним институцијама БиХ број 02/1-021-1032/21 од 10. децембра 2021. године, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности број 02/1-021-1033/21 од 10. децембра 2021. године, тач. 5 и 6 Закључака у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања број 02/1-021-1031/21 од 10. децембра 2021. године, те тач. 2 и 3 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ број 02/1-021-1030/21 од 10. децембра 2021. године.

Утврђује се да тач. 17, 18, 19 и 20 Декларације о уставним принципима број 02/1-021-1034/21 од 10. децембра 2021. године, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о правосудним институцијама БиХ број 02/1-021-1032/21 од 10. децембра 2021. године, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности број 02/1-021-1033/21 од 10. децембра 2021. године, тач. 5 и 6 Закључака у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања број 02/1-021-1031/21 од 10. децембра 2021. године, те тач. 2 и 3 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ број 02/1-021-1030/21 од 10. децембра 2021. године нису у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине и чланом III/36) Устава Босне и Херцеговине.

Укидају се одредбе:

- тач. 17, 18, 19 и 20 Декларације о уставним принципима број 02/1-021-1034/21 од 10. децембра 2021. године,
- тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о правосудним институцијама Босне и Херцеговине број 02/1-021-1032/21 од 10. децембра 2021. године,
- тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво Босне и Херцеговине у области одбране и безбједности број 02/1-021-1033/21 од 10. децембра 2021. године,
- тач. 5 и 6 Закључака у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања број 02/1-021-1031/21 од 10. децембра 2021. године,
- тач. 2 и 3 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво Босне и Херцеговине број 02/1-021-1030/21 од 10. децембра 2021. године.

Укинуте одредбе престају да важе наредног дана од дана објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, у складу са чланом 61 став (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Петнаест чланова Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносиоци захтјева) поднијело је 3. фебруара 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјева за рјешавање спора између Босне и Херцеговине и Републике Српске у вези с актима које је донијела Народна скупштина Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина), а то су:

1. Декларација о уставним принципима број 02/1-021-1034/21 од 10. децембра 2021. године (захтјев је регистрован као предмет број У-2/22),
 2. Закључци у вези Информације о правосудним институцијама Босне и Херцеговине број 02/1-021-1032/21 од 10. децембра 2021. године (захтјев је регистрован као предмет број У-3/22),
 3. Закључци у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности број 02/1-021-1033/21 од 10. децембра 2021. године (захтјев је регистрован као предмет број У-4/22),
 4. Закључци у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања број 02/1-021-1031/21 од 10. децембра 2021. године (захтјев је регистрован као предмет број У-6/22) и
 5. Закључци у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ број 02/1-021-1030/21 од 10. децембра 2021. године (захтјев је регистрован као предмет број У-5/22).
2. Истовремено, подносиоци захтјева су у појединачним захтјевима бр. У-3/22, У-4/22, У-5/22 и У-6/22, у смислу члана 64 Правила Уставног суда, затражили доношење привремених мјера којим би се забранила примјена оспорених закључака до доношења коначне одлуке Уставног суда о захтјевима.

II. Поступак пред Уставним судом

3. Уставни суд је у складу са чланом 32 став (1) Правила Уставног суда донио одлуку о спајању наведених захтјева о којима ће водити један поступак и донијети једну одлуку под бројем У-2/22.
4. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Народне скупштине затражено је 10. фебруара 2022. године да достави одговор на захтјева у року од 30 дана од пријема дописа.

5. Народна скупштина је 7. марта 2022. године затражила продужење рока за достављање одговора на захтјеве. Уставни суд је дописом од 8. марта 2022. године, на основу члана 23 став (1) Правила Уставног суда, обавијестио Народну скупштину да у конкретном случају није могуће продужење рока за достављање одговора.

6. Народна скупштина је 10. марта 2022. године доставила одговоре на појединачне захтјеве.

III. Захтјеви и одговори на захтјеве

1. Захтјеви

а) Наводи из захтјева број У-2/22

7. Подносиоци захтјева сматрају да је Декларација о уставним принципима (у даљњем тексту: Декларација) противна ст. 3, 6 и 10 Преамбуле Устава БиХ и да представља озбиљно кршење принципа континуитета из члана I/1 Устава БиХ, демократских принципа из члана I/2 Устава БиХ, нарушава уставни принцип хијерархије правних прописа из члана III/3б) Устава БиХ и дужност поступања у складу са чланом III/5а) Устава БиХ.

8. Подносиоци захтјева сматрају да је ријеч о једностраној одлуци законодавног тијела ентитета у форми декларације којом се оспоравају уставне надлежности БиХ, али и улога Уставног суда, те други аспекти Општег оквирног споразума за мир. Према тврдњама подносилаца захтјева, директну последицу усвајања Декларације представља задужење Владе РС да припреми текст Устава РС којим ће проширити надлежности РС, преузимајући оне надлежности које према Уставу изричито припадају Босни и Херцеговини. У том смислу сматрају да би се доношењем новог Устава РС и „враћањем надлежности“ које припадају Босни и Херцеговини на основу уређивања одређених питања и доношењем закона у свакој од тих области нарушио уставно-правни поредак, дошло би до стварања паралелних институција, нарушио би се систем безбједности и довело би се у питање очување суверенитета и територијалног интегритета БиХ, нарушила би се политичка независност државе те остваривање обавеза БиХ које произлазе из међународних конвенција и уговора.

9. У вези с допустивошћу захтјева, подносиоци захтјева наводе да надлежност Уставног суда из члана VI/3а) Устава БиХ у дијелу у којем је наведено „[...] укључујући, али не ограничавајући се [...]“ даје право Уставном суду да у сваком конкретном случају одлучи шта је спор у смислу наведеног члана Устава БиХ. При томе, подносиоци захтјева наводе да је Уставни суд своју надлежност из члана VI/3а) Устава БиХ тумачио на функционалан начин, не у формално-правном

смислу. С обзиром на то, подносиоци захтјева сматрају да оспорена декларација није „обични акт ниже правне снаге“, јер њен ефекат може да буде пријетња опстојности државе БиХ јер има задатак да наложи органима РС да предузимају активности на мијењању уставно-правног система БиХ и као крајњи циљ може да има угрожавање мира и стабилности, па у вези с тим сматрају да Уставни суд има надлежност да у смислу члана VI/3а) Устава БиХ одлучује о постојању спора у смислу наведеног члана.

10. Затим су подносиоци захтјева истакли да су тач. 4–6 Декларације супротне одредбама чл. I/1 и I/2 Устава БиХ и Преамбули Устава БиХ. Такође, сматрају да се у тач. 7 и 8 Декларације погрешно интерпретирају овлашћења високог представника за доношење законских прописа. Наиме, према Анексу X Општег оквирног споразума за мир, високи представник је коначни ауторитет за тумачење Споразума о спровођењу цивилних аспеката мировног рјешења, те има широка овлашћења у области цивилне имплементације која произлазе из међународног мандата, што је потврдио и Уставни суд у Одлуци у предмету број У-9/00, у којој је закључио да високи представник може да интервенише у правни систем БиХ и да при томе ефективно супституише домаће законодавце. Подносиоци захтјева даље сматрају да се у тачки 12 Декларације која се односи на одлуке Уставног суда настоји приказати да Уставни суд дјелује ван свог мандата, а не у складу са чланом VI Устава БиХ, те да се одлукама Уставног суда „отимају надлежности“ Републици Српској, наноси штета односима у Босни и Херцеговини, што доприноси трајној нестабилности. Према мишљењу подносилаца захтјева, такав став је противан члану VI/5 Устава БиХ према којем су одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће, а такође таква интерпретација рада Уставног суда и његове јуриспруденције представља кршење и члана I/2 Устава БиХ.

11. У вези са тач. од 9 до 11 Декларације које се односе на питања надлежности које су пренесене на Босну и Херцеговину, подносиоци захтјева тврде да је Устав БиХ, а не ентитетски уставни, гарант односа подјеле надлежности између државе и ентитета, а такав однос се може мијењати само на начин који је предвиђен Уставом БиХ. Међутим, Устав БиХ не прописује могућност повлачења сагласности на пренос надлежности са ентитета на државу и враћање пренесене надлежности на ентитете, нити закони које је донио високи представник, који представљају законе БиХ, захтијевају потврду Парламентарне скупштине БиХ. С обзиром на то, подносиоци захтјева сматрају да Декларација и закључци, којима се оспоравају надлежности БиХ, њених законодавних, извршних органа и правосудних институција, па чак и механизми из других анекса Општег оквирног споразума за мир, не могу производити правно дејство. У том смислу, подносиоци захтјева наводе да је Уставни суд у Одлуци број У-11/08 од 30. јануара 2009. године јасно нагласио да се државна надлежност не може преносити споразумом на ентитете јер Устав БиХ не познаје такав институт. Ту одлуку подносиоци захтјева тумаче

на начин да ако је ентитетска надлежност постала државна на основу споразума према члану III/5а) Устава БиХ, онда таква надлежност не може више бити враћена ентитетима. Покушај враћања надлежности на начин на који се то чини кроз оспорену декларацију, третирајући их као „привремено пренесене надлежности“, представља улазак у надлежности државе БиХ, што је кршење члана III/5а) Устава БиХ којим се нарушава принцип правне сигурности.

б) Наводи из захтјева број У-3/22

12. Подносиоци захтјева сматрају да Закључци у вези Информације о правосудним институцијама БиХ нису у сагласности с одредбама чл. I/2 и VI/5 Устава БиХ.

13. Наиме, подносиоци захтјева истичу да су оспорени закључци донесени с циљем суспендовања уставног поретка државе БиХ и с намјером узурпирања надлежности државе БиХ, те да они представљају покушај измјене расподијелених надлежности између државе и ентитета. Према оцјени подносилаца захтјева, противправни циљеви Закључака састоје се у: 1) стварању претходних услова за даље дјеловање и стварање основа за доношење других закључака који ће сваки у свом капацитету послужити за спровођење „наума о узурпирању и отимању“ надлежности државе БиХ у дијелу ВСТС-а; 2) противправном једностраном повлачењу сагласности на Споразум о преносу одређених одговорности ентитета кроз успостављање Високог судског и тужилачког савјета, што има за циљ проузроковање правне несигурности и суспензију уставног поретка државе БиХ; 3) давању пуномоћи политичким представницима ентитета РС да предузму потребне радње ради суспензије уставног поретка и проузроковању правне несигурности; 4) давању налога Влади РС да припреми и сачини потребне законе и правне акте којим би се формализовало „отимање и узурпација надлежности“; 5) забрани примјене закона државе БиХ на територији ентитета РС, што је непосредно кршење принципа уставности, принципа законитости, демократског принципа и принципа владавине права.

14. С обзиром на то, подносиоци захтјева сматрају да постоји уставни спор између БиХ и ентитета РС у којем је, на начин супротан Уставу БиХ и законима БиХ, Народна скупштина покушала да омогући узурпирање надлежности државе у области правосуђа и на тај начин да противправно промијени подјелу надлежности између БиХ и ентитета РС. У прилог тврдњама о постојању спора подносиоци захтјева су се позвали на одлуке Уставног суда у предметима број У-15/08 од 3. јула 2009. године, број У-10/16 од 1. децембра 2016. године и број У-10/14 од 4. јула 2014. године (доступне на www.ustavnisud.ba).

15. Подносиоци захтјева даље наводе да је на основу Споразума о преношењу одређених одговорности ентитета кроз успостављање Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: ВСТСБиХ) и у смислу члана

III/5a) Устава БиХ, Парламентарна скупштина БиХ донијела Закон о ВСТСБиХ, који је постао надлежност државе БиХ, те да се државна надлежност не може преносити на ентитете јер за то не постоји уставни основ. Затим су указали и да је Уставни суд у Одлуци број У-11/08 од 30. септембра 2009. године приликом разматрања захтјева за оцјену уставности Закона о високом судском и тужилачком савјету (у даљњем тексту: Закон о ВСТС-у) закључио да је постојао ваљан правни основ за доношење наведеног закона, односно да је тај закон донесен у складу са Уставом БиХ, па се у конкретном случају поставља питање дужности власти ентитета да поштују одлуке Уставног суда у смислу члана VI/5 Устава БиХ према којем су одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће. Осим тога, подносиоци захтјева истичу да то није први пут да власти у Републици Српској доносе сличне акте, с обзиром на то да је Народна скупштина на сједници од 14. маја 2009. године усвојила акт „Информација о ефектима преноса уставних овлашћења са РС на институције БиХ“ и уз наведени акт усвојила Закључак број 01-787/09 којим се усваја наведена информација и додатне закључке број 01/788/09, те да је високи представник донио одлуку од 20. јуна 2009. године којом се укидају наведени закључци Народне скупштине број 01-787/09 и број 01-788/09 од 14. маја 2009. године, па се доношењем Закључака игноришу и одлуке високог представника. С обзиром на наведено, подносиоци захтјева такође сматрају да је доношењем наведених закључака дошло и до кршења принципа правне државе и демократског поретка у смислу члана I/2 Устава БиХ, јер се покушава успоставити стање суспензије уставног поретка БиХ, узурпирати надлежности БиХ, чиме се поступа супротно Уставу БиХ, као и законима које је донијела Парламентарна скупштина БиХ.

16. У захтјеву за привремену мјеру подносиоци су предложили да се Закључци ставе ван правне снаге и да се наложи обустављање и забрана поступања и доношења одлука, закона и других аката, који су наведени у Закључцима којим се узурпирају и отимају надлежности државе БиХ, до коначне одлуке Уставног суда.

ц) Наводи из захтјева број У-4/22

17. Подносиоци захтјева сматрају да Закључцима у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности долази до кршења принципа демократије и правне државе из члана I/2 Устава БиХ, принципа хијерархије правних прописа из члана III/36) Устава БиХ, те се њима угрожава остваривање надлежности БиХ из члана III/5a) Устава БиХ.

18. У вези с питањем постојања спора између БиХ и ентитета РС, подносиоци захтјева указују на одлуке Уставног суда у предметима бр. У-15/08, У-10/16 и У-10/14. Такође, подносиоци захтјева наводе да надлежности Уставног суда према члану VI/3a) Устава БиХ нису коначне, што се може закључити из конструкције „укључујући, али не ограничавајући се на то“. У том погледу истичу да је Уставни суд у својој досадашњој пракси више пута тумачио своју надлежност

из члана VI/3а) Устава БиХ на функционалан начин, тумачећи израз „закон“ као нормативни акт у материјално-правном, а не у формално-правном смислу. У том погледу, подносиоци захтјева указују да је Уставни суд у својој пракси испитивао уставност одређеног броја статута градова (одлуке о допустивости и меритуму број У-4/05 од 22. априла 2005. године и број У-7/05 од 2. децембра 2005. године). С обзиром на то да се наведеним закључцима задужује Влада РС да припреми законе који су у супротности с државним законима о одбрани, оружаним снагама, те агенцијама СИПА и ОСА, према мишљењу подносилаца захтјева, тим законима, који би требали бити припремљени, нарушио би се уставноправни поредак БиХ. С обзиром на то, према мишљењу подносилаца захтјева, оспорени закључци нису обични акти ниже правне снаге, не ради се о provedбеним актима него о законима у материјално-правном смислу, због чега предлажу да се у конкретном случају захтјев посматра као захтјев за рјешавање спора између БиХ и ентитета РС.

19. У образложењу захтјева подносиоци истичу да предметни закључци, чији су садржај детаљно навели, представљају неуставну активност која је усмјерена на разградњу правне државе, стварање правне несигурности, дуализма у функционисању институција и у коначници на угрожавање мира, безбједности и стабилности државе БиХ. У том погледу, подносиоци захтјева истичу да у Босни и Херцеговини, која је чланом I/2 Устава БиХ дефинисана као демократска и правна држава, ентитети су дужни да се у складу са чланом III/3б) Устава БиХ придржавају Устава БиХ и закона и одлука донесених на државном нивоу. Подносиоци захтјева истичу да су у конкретним областима реформе у области одбране и обавјештајно-безбједносних структура вршене на основу уставних надлежности БиХ, што су подносиоци захтјева детаљно приказали на стр. од 5 до 8 захтјева. Даље су истакли да је Парламентарна скупштина БиХ у прописаној процедури усвојила Закон о одбрани БиХ, Закон о служби у Оружаним снагама БиХ, Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ и Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту БиХ. На основу донесених закона успостављене су одговарајуће институције на државном нивоу, донесени подзаконски акти, успостављен цијелокупан систем према којем те институције врше одговарајућу функцију с циљем заштите суверенитета и територијалног интегритета БиХ, борбе против тероризма, организованог криминала, трговине људима и заштите људских права свих грађана на цијелој територији БиХ. Међутим, на супрот томе, у Закључцима је садржан став да се ради о надлежностима које су са ентитета пренесене на БиХ и да је те надлежности потребно вратити ентитету РС. Због тога, према мишљењу подносилаца захтјева, оспорени закључци Народне скупштине представљају неуставну активност. У вези с тим, подносиоци захтјева истичу да Закључак Народне скупштине којим се повлачи сагласност на споразум не може производити правне посљедице јер Устав не прописује могућност повлачења сагласности на пренос надлежности са ентитета на државу и враћање пренесене надлежности на ентитете, јер ако је ентитетска надлежност постала државна на основу споразума према члану III/5а)

Устава БиХ, онда таква надлежност не може више бити враћена ентитетима. С обзиром на наведено, подносиоци захтјева сматрају да оспорени закључци нису у сагласности са чл. I/2, III/3б) и III/5а) Устава БиХ.

20. У захтјеву за привремену мјеру подносиоци су навели да су Закључци ступили на снагу наредног дана од дана доношења и да је њима дат рок од шест мјесеци за израду ентитетских закона, па Закључци представљају пријетњу миру, стабилности, просперитету и даљњем развоју БиХ. Због тога, подносиоци захтјева указују да таква активност Народне скупштине и Владе РС треба бити одмах заустављена јер може довести до несagleдивих посљедица, те сматрају да су испуњени услови из члана 64 Правила Уставног суда за доношење одлуке о привременој мјери којом се оспорени закључци Народне скупштине стављају ван правне снаге.

д) Наводи из захтјева број У-5/22

21. Подносиоци захтјева сматрају да Закључци у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ представљају кршење принципа демократије и правне државе из члана I/2 Устава БиХ и принципа хијерархије правних прописа из члана III/3б) Устава БиХ, те угрожавају остваривање надлежности државе БиХ из члана III/5а) Устава БиХ.

22. Подносиоци захтјева најприје предлажу да Уставни суд прихвати захтјев за рјешавање спора између државе БиХ и ентитета РС. У вези с тим, подносиоци захтјева су навели, у суштини, исте разлоге као у предмету број У-4/22, који су наведени у тачки 17 ове одлуке. Такође, указали су на став Уставног суда из одлуке у предмету број У-15/08 истичући да скуп формалних аката и активности једног од ентитета може да покрене питање постојања спора између тог ентитета и БиХ о неком питању из Устава БиХ за чије рјешавање је једино надлежан Уставни суд БиХ. Подносиоци захтјева сматрају да Закључци нису обични акти ниже правне снаге јер се њима ствара обавеза за Владу РС да донесе прописе.

23. Подносиоци захтјева су затим изложили садржај спорних закључака те су указали да се оспореним закључцима задужује Влада РС да припреми законе који су у супротности с државним законима, они представљају активности на припремању ентитетских закона у областима у којима постоје државни закони и којима би се на територији РС престали примјењивати одговарајући државни закони. Тим законима, који би требали бити припремљени, нарушио би се уставно-правни поредак БиХ, дошло би до стварања паралелних институција, нарушио би се принцип правне сигурности, довело би се у питање очување суверенитета и територијалног интегритета БиХ, нарушила би се политичка независност државе. У вези с тим, подносиоци захтјева су указали да су оспорени закључци супротни члану I/2 Устава БиХ који захтјева да сви уставни закони и други прописи који се доносе морају да буду усклађени са Уставом БиХ. Такође, супротни су члану III/3б)

Устава БиХ којим је прописана обавеза за ентитете да у потпуности поштују Устав БиХ, као и одлуке институција БиХ, те да ентитети (или друге административне јединице БиХ) морају поштовати обавезе које им се налажу законима које су донијеле институције БиХ. Напослѣтку, подносиоци захтјева су цитирали садржај члана III/5a) Устава БиХ, те су истакли да побијани закључци Народне скупштине којим се повлачи сагласност на споразуме о преносу надлежности не могу производити правне посљедице, јер Устав БиХ не прописује могућност повлачења сагласности на пренос надлежности са ентитета на државу и враћање пренесене надлежности на ентитете. Насупрот том ставу, из оспорених закључака произлази став Народне скупштине да се ради о надлежностима које су са ентитета пренесене на државу Босну и Херцеговину и да је те надлежности потребно „вратити ентитету РС“. При томе, подносиоци захтјева скрећу пажњу на неприхватљива противуставна тумачења Устава БиХ, одлука Уставног суда БиХ и одлука високог представника од стране Народне скупштине која сопственим тумачењем Устава БиХ настоји да супституише тумачења која је раније дао Уставни суд, чиме угрожава ауторитет највише правосудне институције која подржава владавину закона у БиХ.

24. У захтјеву за привремену мјеру подносиоци су навели, у суштини, исте разлоге као и у захтјеву у предмету број У-4/22.

е) Наводи из захтјева број У-6/22

25. Подносиоци захтјева сматрају да Закључци у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања представљају кршење принципа демократије и правне државе из члана I/2 Устава БиХ и принципа хијерархије правних прописа из члана III/36) Устава БиХ, те угрожавају остваривање надлежности државе БиХ из члана III/5a) Устава БиХ.

26. У вези с тим, подносиоци захтјева су навели да су реформе у области индиректних пореза вршене на основу уставних надлежности БиХ, те су указали на уставно-правни основ и разлоге за доношење прописа на нивоу БиХ приликом њиховог усвајања у парламентарној процедури, и то Закона о систему индиректног опорезивања у БиХ, Закона о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода, Закона о Управи за индиректно опорезивање, Закона о поступку индиректног опорезивања, Закона о поступку принудне наплате индиректних пореза, Закона о порезу на додату вриједност и Закона о акцизама у БиХ, што је детаљније приказано на стр. 4–14 захтјева.

27. Подносиоци захтјева даље указују да се у конкретном случају оспореним закључцима налаже Влади РС да припреми законе који су у супротности с наведеним законима. Законима који би требали бити припремљени, у складу с наведеним закључцима НСПС, нарушио би се уставно-правни поредак БиХ,

дошло би до стварања паралелних институција, нарушио би се принцип правне сигурности, довело би се у питање очување суверенитета и територијалног интегритета БиХ, нарушила би се политичка независност државе, те би извршавање обавеза БиХ које произлазе из међународних конвенција и уговора било доведено у питање. Зато, према мишљењу подносилаца захтјева, оспорени закључци нису обични акти ниже правне снаге. У вези с тим, подносиоци захтјева указују да је Уставни суд надлежности из члана VI/3а) Устава БиХ тумачио на функционалан начин, тумачећи израз „закон“ као нормативни акт у материјалноправном, а не у формалноправном смислу. Такође, у прилог тврдњи да постоји спор између БиХ и РС, подносиоци захтјева су се позвали на одлуке Уставног суда у предметима бр. У-15/08, У-10/16 и У-10/14, у којима је Уставни суд закључио да сматра да се у конкретном случају ради о предмету који покреће питање спора између БиХ и ентитета РС. С обзиром на то, подносиоци захтјева су истакли да код чињенице да се у конкретном случају ради о закључцима, предлажу да Уставни суд овај захтјев посматра као захтјев за рјешавање спора између државе БиХ и ентитета РС.

28. Образлажући разлоге због којих сматрају да оспорени закључци нису у складу са Уставом БиХ, подносиоци захтјева су навели одредбе чл. I/2, III/3б) и III/5а) Устава БиХ. Затим су указали да је Парламентарна скупштина БиХ у Уставом и Пословником Парламентарне скупштине (у даљњем тексту: Пословник) прописаној процедури усвојила Закон о поступку индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини, Закон о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода, Закон о Управи за индиректно опорезивање, Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза, Закон о порезу на додату вриједност и Закон о акцизама у Босни и Херцеговини. На основу донесених закона успостављене су одговарајуће институције на државном нивоу, донесени подзаконски акти, успостављен цјелокупан систем према којем те институције врше одговарајућу функцију на цијелој територији БиХ. С обзиром на то, подносиоци захтјева сматрају да Закључци представљају неуставну активност која је усмјерена на разградњу правне државе, стварање правне несигурности, дуализма у функционисању институција и у коначници на угрожавање безбједности и стабилности државе БиХ. Надаље, подносиоци захтјева су истакли да је неспорно да је доношењу наведених закона претходило Споразум о надлежности у области индиректног опорезивања између РС и Федерације БиХ од 5. децембра 2003. године који су у присуству високог представника потписали премијери ентитетских влада. С обзиром на то, подносиоци захтјева истичу да је ентитетска надлежност постала државна на основу Споразума према члану III/5а) Устава БиХ, па таква надлежност не може више бити враћена ентитетима. Подносиоци захтјева су такође указали и на одлуку Уставног суда у предмету број У-14/04 у којој су подносиоци захтјева тражили да се оцијени уставност закона које је усвојила Федерација БиХ, а који се односе на надлежности из области индиректног опорезивања. Даље, подносиоци

захтјева тврде да је, ослањајући се на пренос надлежности, БиХ усвојила Закон о систему индиректног опорезивања у БиХ по основу којег је успостављена Управа за индиректно опорезивање и Управни одбор. Управни одбор има овлашћење за давање претходног одобрења за проглашење или измјене и допуне државне или ентитетске легислативе, као и легислативе Брчко дистрикта БиХ. У својој одлуци Уставни суд је сматрао да је пропуст Парламента Федерације БиХ да добије сагласност Управног одбора водио ка повреди чл. III/3б) и III/5а) Устава БиХ, што значи да без претходног одобрења Управног одбора, а што није било у овом случају, није могуће законито усвајати прописе из ове области, па због тога оспорени прописи нису уставни.

29. У захтјеву за привремену мјеру подносиоци су навели, у суштини, исте разлоге као и у захтјеву у предмету број У-4/22.

2. Одговори на захтјеве

а) Одговор на захтјев број У-2/22

30. Народна скупштина је навела да из члана VI/3а) Устава БиХ јасно произлази да Уставни суд има надлежност за утврђивање да ли су неке одредбе устава или закона неког ентитета у складу са Уставом БиХ. Према томе, Народна скупштина сматра да у конкретном случају не постоји надлежност Уставног суда за одлучивање јер је предмет оспоравања Декларација, а не одредбе устава или закона. Такође, Народна скупштина је истакла да је свака декларација, прије свега, политички акт, што је прописано у члану 178 Пословника. У вези с тим, Народна скупштина се позвала на одлуку Уставног суда у предмету број У-6/08 од 30. јануара 2009. године, те је истакла да у конкретном случају оспорена декларација изражава политичке ставове и није ни у формалноправном ни у материјалноправном смислу правни акт, па као политичка прокламација није правно обавезујућа.

б) Одговори на захтјеве бр. У-3/22, У-4/22, У-5/22 и У-6/22

31. У одговорима на појединачне захтјеве у којима се оспоравају закључци, Народна скупштина је навела, у суштини, једнаке разлоге. Наиме, Народна скупштина сматра да, с обзиром на то да је у члану VI/3а) Устава БиХ експлицитно дефинисано да Уставни суд има надлежност за рјешавање спорова у вези с усклађеношћу одредби устава или закона неког ентитета, у конкретном случају Уставни суд није надлежан да разматра усклађеност закључака са Уставом БиХ. Такође, подносиоци захтјева су указали да се закључком утврђује политика извршавања закона, других прописа и општих аката које доноси Народна скупштина и дају смјернице за спровођење те политике, те да се закључци требају посматрати као политички акти. У вези с тим, Народна скупштина сматра да

закључци нису ни у материјалноправном ни у формалноправном смислу правни акти, већ политичка прокламација, па ако би се Уставни суд упустио у мериторно разматрање предметних захтјева, директно би повриједио члан VI/3а) Устава БиХ. У вези с тим, Народна скупштина се позвала на одлуку Уставног суда у предмету број У-6/08 од 30. јануара 2009. године. Осим наведеног, Народна скупштина је истакла да су нетачни наводи из захтјева да су повријеђене одредбе чл. I/2, III/3б) и III/5а) Устава БиХ, с обзиром на то да БиХ има врло ограничене и стриктно одређене надлежности прописане чланом III/1 Устава БиХ, док је чланом III/3а) Устава БиХ прописано да све остале надлежности и овлашћења која нису изричито повјерена институцијама БиХ припадају ентитетима. Такође, с циљем стриктног поштовања Дејтонског мировног споразума и досљедне примјене члана III/3б) Устава БиХ, а који предвиђа да ће се ентитети у потпуности придржавати Устава, Народна скупштина сматра да тијела РС имају надлежност и пуно право на доношење предметних закључака. С обзиром на наведено, Народна скупштина сматра да Уставни суд нема право да супротно одредбама Устава БиХ проширује своју надлежност, због чега предлаже да се захтјеви одбаце као недопуштени због непостојања надлежности за одлучивање.

32. У вези са захтјевима за доношење привремених мјера, Народна скупштина је истакла да су ти захтјеви неосновани у смислу члана 64 став (5) Правила Уставног суда.

IV. Релевантни прописи

а) Релевантни прописи који се односе на уставни основ и поступак доношења

33. У Уставу БиХ релевантне одредбе гласе:

ПРЕАМБУЛА

[...]

Увјерени да демократске институције власти и правични поступци најбоље стварају мирољубиве односе у плуралистичком друштву,

[...]

Опредијељени за суверенитет, територијални интегритет и политичку независност Босне и Херцеговине у складу са међународним правом,

[...]

Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (заједно са осталима), и грађани Босне и Херцеговине овим утврђују да Устав Босне и Херцеговине гласи:

Члан I ст. 1. и 2.
Босна и Херцеговина

1. *Континуитет*

Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада „Босна и Херцеговина“, наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром модификованом овим Уставом, и са постојећим међународно признатим границама. Она остаје држава чланица Уједињених нација, и као Босна и Херцеговина може задржати чланство или затражити пријем у организацијама у оквиру система Уједињених нација, као и у другим међународним организацијама.

2. *Демократска начела*

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II став 2.
Људска права и основне слободе

2. *Међународни стандарди*

Права и слободе предвиђене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и у њеним протоколима директно се примјењују у Босни и Херцеговини. Ови акти имају приоритет над свим другим законима.

Члан III ст. 1, 3. и 5.
Надлежности и односи између институција Босне и
Херцеговине и Ентитета

1. *Надлежности институција Босне и Херцеговине*

Сљедећа питања спадају у надлежности институција Босне и Херцеговине:

- а) Спољна политика.*
- б) Спољнотрговинска политика.*
- ц) Царинска политика.*
- д) Монетарна политика, како је предвиђено чланом VII.*
- е) Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине.*
- ф) Политика и регулатива за усељавање, избјеглице и азил.*
- г) Спровођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и односе са Интерполом.*
- х) Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација.*

и) Регулисање саобраћаја између ентитета.

ј) Контрола ваздушног саобраћаја.

3. Правни поредак и надлежности институција

а) Све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима.

б) Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета.

5. Додатне надлежности

а) Босна и Херцеговина ће преузети надлежност и за друге послове о којима се ентитети договоре; за послове предвиђене Анексима 5–8 Општег оквирног споразума; или који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу са подјелом надлежности између институција Босне и Херцеговине. По потреби, могу се формирати и додатне институције за обављање ових надлежности.

б) У периоду од 6 мјесеци од ступања на снагу овог Устава, ентитети ће отпочети преговоре са циљем да у надлежности институција Босне и Херцеговине укључе и друга питања, укључујући коришћење енергетских ресурса и заједничке привредне пројекте.

Члан IV став 4. тач. а) и е)
Парламентарна скупштина

4. Овлашћења

Парламентарна скупштина је надлежна за:

а) Доношење закона потребних за спровођење одлука Предсједништва или за извршавање надлежности Скупштине по овом Уставу.

е) Друга питања потребна за извршавање њезиних дужности или оних обавеза које су јој узајамним споразумом додијелили ентитети.

Члан VI став 3. тачка а) и став 5.
Уставни суд

3. Надлежности

Уставни суд ће штитити овај Устав.

а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:

- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.

[...]

5. Одлуке

Одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

34. **Устав Републике Српске** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02 – исправка, 30/02 – исправка, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11 и 91/19 – одлука УСБиХ), објављен на српском језику, у релевантном дијелу гласи:

1. Народна скупштина

Члан 70. став (1) тачка 2)

Народна скупштина:

2. доноси законе, друге прописе и опште акте;

Члан 78.

Народна скупштина уређује свој рад и организацију и начин остваривања права и дужности посланика.

35. **Пословник Народне скупштине Републике Српске** („Службени гласник Републике Српске“ број 66/20) у релевантном дијелу гласи:

1. Акти Народне скупштине

Члан 177. став (2)

(2) Народна скупштина доноси законе, друге прописе и опште акте, план развоја, просторни план, буџет, декларације, резолуције, препоруке, одлуке и закључке.

Члан 178.

Декларацијом се изражава став Народне скупштине о општим питањима у вези са правима и дужностима Републике и другим општим питањима од интереса за грађане Републике.

Члан 182. ст. (1), (2) и (3)

(1) Закључком се утврђује политика извршавања закона, других прописа и општих аката које доноси Народна скупштина, дају смјернице за спровођење те политике и утврђују обавезе Владе, министарства и посебних организација у спровођењу те политике, припремања закона и других аката.

(2) Закључци се достављају органима и организацијама на које се односе. Народна скупштина може одлучити да се закључци којима се утврђују ставови и гледишта о значајним питањима објаве и у „Службеном гласнику Републике Српске“.

(3) Народна скупштина може доносити закључке и о своме раду и о раду својих тијела које је образовала и раду Службе Народне скупштине.

Члан 239.

(1) Народна скупштина заузима ставове и доноси закључке о извјештајима, анализама и информацијама.

(2) Приликом разматрања материјала из става (1) овог члана Народна скупштина може закључити расправу без заузимања ставова.

Члан 272.

Разматрање питања која се односе на рад Владе може се завршити:

- доношењем закључка којим се усмјерава рад Владе или јој се дају смјернице у вези са извршавањем закона, других прописа и општих аката Народне скупштине,*
- доношењем закључака којим се утврђују обавезе Владе за предузимање одређених мјера, за подношење извјештаја или приједлога аката или за достављање информације и других материјала и*
- заузимањем ставова о раду Владе и њеној одговорности.*

36. Декларација о уставним принципима број 02/1-021-1034/21 од 10. децембра 2021. године (текст преузет са интернет странице <https://www.narodnaskupstinar.net>) у релевантном дијелу гласи:

4. Босна и Херцеговина нема уставноправни континуитет, јер је Устав БиХ као Анекс 4. дио међународног уговора - Дејтонског споразума, и није донесен ни ратификован од било ког органа у Босни и Херцеговини.

5. Босна и Херцеговина је асиметрична државна заједница коју „чине два ентитета“ (члан 1.3. Устава БиХ), „Бошњаци, Хрвати и Срби као конститутивни народи“ (Преамбула Устава БиХ), а чланом 9.3. Устава БиХ је одређено да функционери именовани на мјеста у институцијама Босне и Херцеговине представљају народе Босне и Херцеговине.

6. Република Српска је ентитет српског народа, а Федерација БиХ је заједнички ентитет бошњачког и хрватског народа, што потврђује и Устав БиХ, члановима 4.1. и 5.2.д:

6.1. Народна скупштина Републике Српске бира пет Срба за делегате у Дом народа Парламентарне скупштине, пет бошњачких делегата у Дом народа Парламентарне скупштине бирају бошњачки делегати у Дому народа Федерације БиХ, а пет хрватских делегата у Дом народа БиХ бирају хрватски делегати у Дому народа Федерације БиХ (члан 4.1. Устава БиХ).

6.2. Избор чланова Предсједништва БиХ врши се на територијама ентитета, тако да Србина, као члана Предсједништва БиХ, бирају бирачи на подручју Републике Српске, а Бошњака и Хрвата за чланове Предсједништва БиХ бирају бирачи на територији Федерације БиХ (члан 5. 1.а. Устава БиХ).

6.3. Када члан Предсједништва БиХ из Републике Српске гласа против неке одлуке Предсједништва БиХ, и такву одлуку прогласи штетном по витални интерес Републике Српске, упућује је Народној скупштини Републике Српске на потврду (члан 5.2.д. Устава БиХ). Вијеће народа у Републици Српској наметнуто амандманима Високог представника на Устав Републике Српске, нема никакву уставну надлежност у заштити виталних интереса ни ентитета ни народа, за разлику од Дома народа у Парламенту Федерације БиХ који има надлежност по члану 5.2.д. Устава БиХ. Тиме Устав БиХ потврђује Народну скупштину као једини представнички и законодавни орган Републике Српске као ентитета српског народа.

6.4. Бошњачки члан Предсједништва БиХ своју одлуку о проглашењу штетном по витални интерес Федерације БиХ упућује бошњачким делегатима у Дому народа Федерације БиХ, а хрватски члан Предсједништва БиХ такву одлуку упућује хрватским делегатима у Дому народа Федерације БиХ (члан 5.2.д. Устава БиХ).

6.5. Чланови 4.1. и 5.2.д. Устава БиХ су уставна потврда националне и конститутивне структуре ентитета – Републике Српске као једнонационалног ентитета српског народа, а Федерације БиХ као двонационалног ентитета бошњачког и хрватског народа.

7. Устав БиХ потврђује асиметричност државотворних ентитета приликом састављања дејтонске Босне и Херцеговине, која је накнадно грубо нарушена наметањем амандмана на уставе ентитета од стране Високог представника, под плаштом провођења Одлуке Уставног суда БиХ број У-5/98, на шта није имао никакво право.

8. Сви закони које је наметао Високи представник су неуставни, јер нису донесени по предвиђеној уставној процедури од стране Парламентарне скупштине. Сви наметнути закони које је потврђивала Парламентарна скупштина позивајући се на члан 4.4.а. Устава БиХ су неуставни. Устав БиХ је јасан: „Парламентарна скупштина је одговорна за доношење закона за спровођење одлука Предсједништва или извршење надлежности Парламентарне скупштине према овом Уставу“, па стога није ни имала надлежност да усваја законе које је наметао Високи представник.

9. Неуставност наметнутих закона, па и оних закона које је донијела Парламентарна скупштина без изричитог уставног основа, директно потврђују два покушаја уставних промјена познатих као „априлски“ и „бутмирски“ пакет који нису никада усвојени по процедури промјене међународних уговора утврђеној чланом 40. Бечке конвенције и чланом 10.1. Устава БиХ који регулише његове измјене и допуне. Недостатак нових иницијатива за уставне промјене не значи да су надлежности које су пренесене на ниво БиХ постале уставне.

10. Споразумима ентитета: о одбрани, о порезу на додату вриједност и Високом судском и тужилачком савјету БиХ, те надлежности нису трајно пренесене на ниво БиХ, јер им нису претходиле измјене и допуне Устава БиХ да би се створио уставни основ који одређује члан 3.3.а. Устава БиХ. Није било ни накнадних уставних промјена, па су и те надлежности неуставне и самим тим привремене.

10.1. Одбрана и војска по Дејтонском споразуму су надлежност ентитета, што потврђује члан 5.5. Устава БиХ: „Сваки члан Предсједништва БиХ по службеној дужности, има овлаштења цивилног командовања оружаним снагама. Ниједан ентитет не смије пријетити или користити силу против другог ентитета, а оружане снаге једног ентитета ни под којим условима не смију улазити или се задржавати на подручју другог ентитета без сагласности владе овог другог ентитета и Предсједништва БиХ.“ Устав БиХ не предвиђа „оружане снаге БиХ“ нити даје уставни основ за постојање оружаних снага БиХ. Анекс I- А Дејтонског споразума у члану 1.2. као циљеве обавеза страна потписница - „Републике БиХ“ (која по Дејтонском споразуму више не постоји), Републике Српске и Федерације БиХ, наводи „успостављање трајног прекида непријатељстава“ настављајући текстом: „Ниједан ентитет не смије пријетити или користити силу против другог ентитета, а оружане снаге једног ентитета ни под којим условима не смију улазити или се задржавати на подручју другог ентитета без сагласности владе овог другог ентитета и Предсједништва БиХ.“

10.2. Устав БиХ чланом 8. јасно одређује начин финансирања трошкова заједничких институција БиХ путем буџета БиХ, по коме „Федерација осигурава двије трећине, а Република Српска једну трећину прихода потребних за буџет, осим уколико се приходи прикупљају на начин који је утврдила Парламентарна скупштина.“ Тиме није створен уставни основ за доношење закона којим се БиХ дају изворни приходи, већ само даје могућност да Парламентарна скупштина за неки годишњи буџет одреди други омјер који није 2/3 напрема 1/3. Споразум о

надлежностима у области индиректног опорезивања никада није ни објављен у Службеном гласнику БиХ, па тиме није ни ступио на снагу и није могао бити основ за доношење Закона о индиректном опорезивању.

10.3. Закључцима Народне скупштине Републике Српске од 25. 2. 2004. у погледу Споразума о преношењу одређених одговорности ентитета кроз оснивање Високог судског и тужилачког савјета БиХ, захтијевано је да се „кроз закон уграде рјешења која ће институционално и суштински сачувати утицаје ентитета што подразумева формирање подсавјета ентитета са јасно дефинисаном улогом и процедуром њиховог рада у односу на Високи судски и тужилачки савјет БиХ, да се текст Споразума прије потписивања усклади са терминологијом из Устава и да сједиште ВСТСБиХ буде у Српском (Источном) Сарајеву. Уколико суштина ових закључака не буде садржана у Приједлогу закона о Високом судском и тужилачком савјету БиХ, Народна скупштина Републике Српске ће повући своју сагласност на овај Споразум, на исти начин како је дала.“

11. Међусобна права и обавезе ентитета уређени су Дејтонским споразумом, укључујући Устав БиХ. Споразуми које у складу са Уставом БиХ закључе два ентитета, сами по себи не представљају амандмане на Устав БиХ, нити га могу мијењати или допуњавати. Уставни суд БиХ је својом одлуком У-17/05 од 24. маја 2006. године исправно утврдио да међуентитетски споразуми нису дио Устава БиХ, те да Суд нема надлежност да утврђује да ли је оспорени акт супротан Уставу БиХ. Уставни суд БиХ образлаже: „Подносилац захтјева основу за неусаглашеност оспорених одредби предметног закона са чланом 3.5.б. Устава Босне и Херцеговине види у томе што су оспорене одредбе одступиле од Споразума којима су ентитети пренијели надлежност у наведеним питањима на државу Босну и Херцеговину. Стога, подносилац захтјева посредно тражи од Уставног суда да испита оспорене одредбе предметног закона у односу на Споразум. Имајући то у виду, Уставни суд напомиње да је надлежан вршити оцјену уставности и законитости оспорених законских одредби искључиво у односу на одредбе Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције, а не у односу на одредбе Споразума који не представља дио Устава Босне и Херцеговине.“

12. Дјеловање Уставног суда БиХ, који се ставио у функцију потврђивања неправних одлука Високог представника и тиме мијењао уставну структуру БиХ утврђену међународним уговором, наноси велику штету односима у БиХ и доприноси трајној нестабилности. Бројним одлукама Уставног суда БиХ отимају се надлежности Републици Српској, а њена имовина ставља се у надлежност БиХ без икаквог уставног основа.

17. Народна скупштина сматра да садашњу неусклађеност надлежности пренесених на ниво БиХ без промјене и допуне Устава БиХ као Анекса 4. Дејтонског споразума, треба превазићи/ријешити доследном примјеном одредбе 3.3.б. Устава БиХ која недвосмислено прописује да ће се ентитети „у потпуности придржавати овог Устава БиХ“. То подразумева право Народне скупштине и Владе Републике Српске да обуставе примјену било ког акта, мјере или активности органа и

институција на нивоу БиХ, а који немају основ у Уставу БиХ и нису изричито Уставом БиХ утврђени као надлежност органа на нивоу БиХ.

18. Потврђујући своја ранија документа о уставноправним односима, а посебно Резолуцију о заштити уставног поретка и проглашењу војне неутралности од 18. октобра 2017. године, Закључке у вези Информације о неуставној трансформацији дејтонске структуре БиХ и утицају на положај и права Републике Српске од 12. новембра 2019. године, Закључке Народне скупштине поводом Информације у вези антидејтонског дјеловања Уставног суда БиХ, од 13. фебруара 2020. године, као и Закључке Народне скупштине поводом Информације о примјени Анекса 10. Дејтонског споразума од 10. марта 2021. године, Народна скупштина сматра да је неопходно приступити промјени Устава Републике Српске доношењем новог текста Устава Републике Српске.

19. Народна скупштина задужује Владу Републике Српске да, у координацији са предсједником Републике Српске, припреми текст Устава Републике Српске којим ће се потврдити све надлежности Републике Српске, изузимајући надлежности које по Уставу БиХ припадају БиХ. Новим Уставом Републике Српске, између осталог, Бања Лука ће бити одређена као главни град Републике Српске, а Пале као престоница Републике Српске.

20. О процедури за доношење новог Устава Републике Српске, Народна скупштина ће одлучити након разматрања текста који ће предложити Влада Републике Српске.

21. Ова Декларација ступа на снагу даном доношења, а објавиће се у „Службеном гласнику Републике Српске“.

б) Релевантни прописи који се односе на област правосуђа

37. Закључци у вези Информације о правосудним институцијама БиХ број 02/1-021-1032/21 од 10. децембра 2021. године (текст преузет са интернет странице <https://www.narodnaskupstinars.net>) гласе:

1. Народна скупштина Републике Српске усваја Информацију о правосудним институцијама БиХ.

2. Народна скупштина Републике Српске повлачи сагласност коју је Закључцима Народне скупштине Републике Српске, број 01-165/04, од 25. фебруара 2004. године („Службени гласник Републике Српске“, број 24/04), дала Влади Републике Српске за потписивање Споразума о преношењу одређених одговорности ентитета кроз успостављање Високог судског и тужилачког савјета БиХ.

3. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да повуче сагласност на Споразум о преношењу одређених одговорности ентитета кроз успостављање Високог судског и тужилачког савјета БиХ, који су дана 11. марта 2004. године потписали предсједници влада оба ентитета и 18. марта 2004. године министар правде БиХ.

4. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да у року до шест мјесеци упути на разматрање и усвајање у Народну скупштину Републике Српске Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске.

5. Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине неће се примјењивати на територији Републике Српске од дана ступања на снагу Закона о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске.

6. Ови закључци ступају на снагу наредног дана од дана доношења.

38. Закључци Народне скупштине Републике Српске број 01-165/04 од 25. фебруара 2004. године („Службени гласник Републике Српске“ број 24/04) у релевантном дијелу гласе:

1. Народна скупштина Републике Српске је, разматрајући Споразум о преношењу одређених одговорности ентитета кроз успостављање Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине, заузела став да препоручи Влади Републике Српске потписивање овог споразума, с тим да је обавезује као и представнике Републике Српске у Парламентарној скупштини БиХ да се у изради Закона о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине залажу за следеће:

- да се кроз Закон уграде рјешења која ће институционално и суштински сачувати утицаје ентитета, што подразумијева формирање подсавјета са јасно дефинисаном улогом и процедуром њиховог рада у односу на Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине;

- да се текст Споразума прије потписивања усклади са терминологијом из Устава;

- да сједиште Високог судског и тужилачког савјета БиХ буде у Српском Сарајеву.

2. Уколико суштина ових закључака не буде садржана у Приједлогу закона о Високом судском и тужилачком савјету БиХ, Народна скупштина Републике Српске ће повући своју сагласност на овај Споразум, на исти начин како је дала и затражити кроз парламентарну процедуру у Парламентарној скупштини БиХ, укључујући и Дом народа, да Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине буде оспорен.

3. Ови закључци ступају на снагу даном доношења, а објавиће се у „Службеном гласнику Републике Српске“.

39. Споразум о преношењу одређених одговорности ентитета кроз утемељење Високог судског и тужитељског вијећа Босне и Херцеговине, како је објављен у „Службеним новинама Федерације БиХ“ број 16/04, у релевантном дијелу гласи:

ПРЕАМБУЛА

Овим се споразумом ентитетске владе позивају на Устав Босне и Херцеговине ради преношења одређених одговорности за питања правосуђа на државу Босну и Херцеговину. Циљ овог преношења је да се унаприједи мјере реформе правосуђа, за које се сматра да су од битне важности за унапријеђење владавине закона и људских права, да се модернизира правосуђе сукладно са еуропским и међународним стандардима и потпомогне непристрасно и учинковито обнашање правосудне функције у цијелој Босни и Херцеговини, Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској.

[...]

4. Босна и Херцеговина преузима одговорности које су ентитети на њу пренијели, као што је одређено овим споразумом.

5. У сарадњи с Неовисним правосудним повјеренством, Вијеће министара Босне и Херцеговине припремит ће Закон о Високом судбеном и тужитељском вијећу Босне и Херцеговине. Закон ће бити сукладан увјетима овог споразума и релевантним еуропским и међународним стандардима.

6. Вијеће министара Босне и Херцеговине предат ће нацрт закона Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

40. **Закон о високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ број 25/04 од 1. 6. 2004. године) у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4.a) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној 11. маја 2004. године, и сједници Дома народа, одржаној 21. маја 2004. године, усвојила је

ЗАКОН

О ВИСОКОМ СУДСКОМ И ТУЖИЛАЧКОМ САВЈЕТУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

ПОГЛАВЉЕ I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1. ст. (1) и (2)

(1) Овим законом оснива се Високи судски и тужилачки савјет и регулише: његов рад, организација, надлежности, овлаштења и услови и мандат за вршење судијске и тужилачке функције, именовање судија и тужилаца, дисциплинска одговорност судија и тужилаца, привремено удаљење судија и тужилаца од вршења дужности, неспојивост дужности судија и тужилаца са другим функцијама, престанак мандата судија и тужилаца и друга питања у вези са радом Високог судског и тужилачког савјета (у даљем тексту: Савјет).

(2) Савјет је самосталан орган Босне и Херцеговине и има својство правног лица.

ц) Релевантни прописи који се односе на област одбране и безбједности

41. Закључци у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности број 02/1-021-1033/21 од 10. децембра 2021. године (текст преузет са интернет странице <https://www.narodnaskupstinars.net>) гласе:

1. Народна скупштина Републике Српске усваја Информацију о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности.

2. Народна скупштина Републике Српске повлачи сагласност на Одлуку, број 01-511/05 од 30. августа 2005. године („Службени гласник Републике Српске“, број 82/05) и Одлуку о давању овлашћења Влади Републике Српске да потпише Споразум о преносу надлежности из области одбране на институције БиХ са Владом Федерације БиХ, број 01-824/05 од 28. 12. 2005. године („Службени гласник Републике Српске“, број 117/05).

3. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да повуче сагласност на Споразум о преносу надлежности из области одбране на институције БиХ потписан са Владом Федерације БиХ.

4. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да у року до шест мјесеци упути на разматрање и усвајање у Народну скупштину Републике Српске законе из области одбране и безбједности.

5. Закон о одбрани Босне и Херцеговине, Закон о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине, Закон о обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине и Закон о државној агенцији за истраге и заштиту Босне и Херцеговине неће се примјењивати на територији Републике Српске од дана ступања на снагу закона из области одбране и безбједности.

6. Ови закључци ступају на снагу наредног дана од дана доношења.

42. Одлука Народне скупштине Републике Српске број 01-511/05 од 30. августа 2005. године („Службени гласник Републике Српске“ број 82/05) у релевантном дијелу гласи:

I

Народна скупштина Републике Српске прихвата да се надлежности из области одбране Републике Српске пренесу на заједничке органе и институције Босне и Херцеговине, како би се омогућило спровођење процедуре у вези са Законом о одбрани Босне и Херцеговине и Законом о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

43. Споразум између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске о преносу надлежности у области одбране („Службени гласник Републике Српске“ број 4/06 од 20. јануара 2006. године) у релевантном дијелу гласи:

Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска (у даљем тексту: Стране);

Признајући потребу за успостављањем јединственог одбрамбеног система Босне и Херцеговине са једним, јасно дефинисаним и ефикасним ланцем командовања и контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине;

Имајући на уму да су спољна, безбједносна и одбрамбена политика Босне и Херцеговине усмјерене ка интеграцији Босне и Херцеговине у евроатлантске организације;

Признајући да садашња структура Оружаних снага Босне и Херцеговине представља препреку чланству Босне и Херцеговине у НАТО;

Узимајући у обзир да су Парламент Федерације Босне и Херцеговине и Народна скупштина Републике Српске усвојили одлуке о преносу надлежности из области одбране на институције Босне и Херцеговине;

Имајући на уму, те размотривши сва ова питања, Стране су се договориле како слиједи:

Члан 1.

Стране су сагласне да се, на основу члана III(5)(а) Устава Босне и Херцеговине, све надлежности ентитета у области одбране пренесу на институције Босне и Херцеговине.

Члан 2.

Стране признају да ће све надлежности које ентитети пренесу на основу овог споразума у потпуности и искључиво вршити институције Босне и Херцеговине.

44. Закон о одбрани Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 88/05) у релевантном дијелу гласи:

На основу члана III 5. а) и IV 4. а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине на сједници Представничког дома, одржаној 28. септембра 2005. године, и сједници Дома народа, одржаној 5. октобра 2005. године, усвојила је

ЗАКОН О ОДБРАНИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

ПОГЛАВЉЕ I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1. (Предмет Закона)

Овај закон регулише јединствени одбрамбени систем Босне и Херцеговине, успоставља и дефинише ланац командовања и улогу свих елемената како би Босна и

Херцеговина имала пуни капацитет у цивилном надзору и заштити суверенитета и територијалног интегритета Босне и Херцеговине. Закон утврђује права, дужности и поступке институција Босне и Херцеговине, Оружаних снага Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Оружане снаге), ентитетских органа за одбрану суверенитета и територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, као и пружање помоћи цивилним властима.

45. Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 50/08 – ЗО, 12/09, 43/17 – одлука УСБиХ и 42/18 – рјешење УСБиХ)

У конкретном случају примјењује се **Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ број 12/04) који у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4.a) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној 22. марта 2004. године, и сједници Дома народа, одржаној 22. марта 2004. године, усвојила је

ЗАКОН
О ОБАВЈЕШТАЈНО-БЕЗБЈЕДНОСНОЈ АГЕНЦИЈИ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим законом оснива се Обавјештајно-безбједносна агенција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Агенција), која је одговорна за прикупљање, анализирање и дистрибуцију обавјештајних података у циљу заштите безбједности, укључујући суверенитет, територијални интегритет и уставни поредак Босне и Херцеговине.

Агенција обавља свој рад у складу са одредбама Устава Босне и Херцеговине, укључујући одредбе Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и њених протокола, те међународне уговоре и споразуме које је Босна и Херцеговина потписала или им је приступила.

46. Закон о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 88/05, 53/07, (58/08 – ЗО), 59/09, 74/10, 42/12, 41/16 и 38/18)

У конкретном случају примјењује се **Закон о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине** („Службени гласник БиХ“ број 88/05) који у релевантном дијелу гласи:

На основу члана III 5. a) и IV 4. a) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној

28. септембра 2005. године, те сједници Дома народа, одржаној 5. октобра 2005. године, усвојила је

ЗАКОН
О СЛУЖБИ У ОРУЖАНИМ СНАГАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

ПОГЛАВЉЕ I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан I.
(Предмет Закона)

Овим законом уређују се служба у Оружаним снагама Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Оружане снаге), састав Оружаних снага, пријем у службу, права и обавезе лица на служби у Оружаним снагама, статус лица током службе, систем класификовања људства, оцјене, унапређења, управљање евиденцијом персонала и каријером војних лица, чиновни и ознаке у Оружаним снагама, стандарди понашања и друга статусна питања лица на служби у Оружаним снагама.

47. **Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту** („Службени гласник БиХ“ бр. 27/04, 63/04, 35/05, 49/09 и 40/12)

У конкретном случају примјењује се **Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту** („Службени гласник БиХ“ бр. 27/04 и 63/04) који у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4. а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној 23. априла 2004. године, и на сједници Дома народа, одржаној 4. маја 2004. године, усвојила је

ЗАКОН
О ДРЖАВНОЈ АГЕНЦИЈИ ЗА ИСТРАГЕ И ЗАШТИТУ

I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан I.
Дјелокруг прописивања

(1) Овим законом оснива се Државна агенција за истраге и заштиту (у даљем тексту: СИПА) и утврђује се њена надлежност и организација као полицијског органа Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ).

(2) На сва остала питања значајна за дјеловање СИПА-е као полицијског органа, као што су полицијска овлаштења, радни односи, образовање и стручно усавршавање полицијских службеника у СИПА-и, у мјери у којој нису прописана овим законом, примјењује се Закон о полицијским службеницима БиХ.

(3) На сва питања организације и управљања те друга питања значајна за функционисање СИПА-е као управне организације, као што је доношење Правилника о унутрашњој организацији и других прописа, управни надзор, однос између институција БиХ те однос према правним и физичким лицима, у мјери у којој нису прописана овим законом, примјењује се Закон о министарствима и другим органима управе БиХ, те Закон о управи БиХ.

д) Релевантни прописи који се односе на област индиректног опорезивања

48. Закључци у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања број 02/1-021-1031/21 од 10. децембра 2021. године (текст преузет са интернет странице <https://www.narodnaskupstinars.net>) гласе:

1. Народна скупштина Републике Српске усваја Информацију о преносу надлежности у области индиректног опорезивања.

2. Народна скупштина Републике Српске повлачи сагласност коју је Закључцима Народне скупштине Републике Српске, број 01-1005/03, од 30. октобра 2003. године („Службени гласник Републике Српске“, број 95/03), дала да се надлежност из области индиректног опорезивања у оквиру система пореске политике (члан 68. став 3. тачка 7. Устава Републике Српске) пренесе на Парламентарну скупштину БиХ, како би се омогућило разматрање и усвајање Закона о систему индиректног опорезивања у БиХ.

3. Народна скупштина Републике Српске повлачи сагласност коју је Закључцима Народне скупштине Републике Српске, број 01-1005/03, од 30. октобра 2003. године („Службени гласник Републике Српске“, број 95/03), дала Влади Републике Српске да може закључити Споразум о надлежностима у области индиректног опорезивања између Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.

4. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да повуче сагласност на Споразум о надлежностима у области индиректног опорезивања између Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, који су дана 5. децембра 2003. године, у присуству Високог представника у Босни и Херцеговини, потписали премијери ентитетских Влада.

5. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да у року до шест мјесеци упути на разматрање и усвајање у Народну скупштину Републике Српске Закон о порезу на додату вриједност у Републици Српској и Закон о акцизама Републике Српске.

6. Закон о систему индиректног опорезивања у БиХ, Закон о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода, Закон о Управи за индиректно опорезивање, Закон о поступку индиректног опорезивања, Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза, Закон о порезу на додату вриједност и Закон о акцизама у БиХ неће се примјењивати на територији Републике Српске од дана

ступања на снагу Закона о порезу на додату вриједност у Републици Српској и Закона о акцизама Републике Српске.

7. Ови закључци ступају на снагу наредног дана од дана доношења.

49. Закључци Народне скупштине Републике Српске број 01-1005/03 од 30. октобра 2003. године („Службени гласник РС“ број 95/03) у релевантном дијелу гласе:

1. Народна скупштина Републике Српске је сагласна да се надлежност из области индиректног опорезивања у оквиру система пореске политике (члан 68. став 3. тачка 7. Устава Републике Српске) пренесе на Парламентарну скупштину БиХ како би се омогућило разматрање и усвајање Закона о систему индиректног опорезивања у БиХ.

2. Народна скупштина Републике Српске, сагласно ставу 1. овог закључка, даје могућност Влади Републике Српске да потпише са Владом Федерације БиХ одговарајући споразум ради реализације одредби поменутог закона у складу са овлашћењима која јој даје члан 4. тачка 4. под (е) Устава БиХ.

3. Народна скупштина Републике Српске просљеђује изводе из записника о току расправе о реформи царина и пореског система, вођеној на овој сједници Народне скупштине, ради информисања посланика из Републике Српске у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

4. Народна скупштина Републике Српске понавља своје одређење да се и кроз подршку доношењу овог закона да допринос бржем напредовању БиХ и њених ентитета у процесу стабилизације и придруживању ЕУ.

5. Народна скупштина Републике Српске задужује Одбор за уставна питања Народне скупштине да овој скупштини предложи у најкраћем времену адекватну форму, односно могући начин преношења уставних овлашћења, јер ће се ово питање у формално-правном смислу постављати и у другим случајевима евентуалног преноса надлежности или дијела надлежности у другим областима.

6. Ови закључци ступају на снагу даном доношења, а објавиће се у „Службеном гласнику Републике Српске“.

50. Закон о систему индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ бр. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 50/08 – 3О, 49/09, 32/13 и 91/17)

У конкретном случају примјењује се **Закон о систему индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини** („Службени гласник БиХ“ број 44/03) који у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4. а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној

29. децембра 2003. године, и сједници Дома народа, одржаној 29. децембра 2003. године, усвојила је

ЗАКОН
О СИСТЕМУ ИНДИРЕКТНОГ ОПОРЕЗИВАЊА У
БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим законом успоставља се институционални и организациони основ за јединствени систем индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини, који ће подржати цијелокупну макроекономску стабилност и фискалну одрживост Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Федерација), Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Дистрикт) као и пружити подршку функционисању јединствене економске територије у Босни и Херцеговини.

У смислу овог закона, појам „индиректни порез“ односи се на увозне и извозне дажбине, акцизе, порез на додатну вриједност и све друге порезе зарачунате на робу и услуге, укључујући и порезе на промет и путарине.

51. Закон о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода („Службени гласник БиХ“ бр. 55/04, 34/07, 49/09 и 91/17)

У конкретном случају примјењује се **Закон о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода** („Службени гласник БиХ“ број 55/04) који у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4. а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Дома народа, одржаној 23. новембра 2004. године, и сједници Представничког дома, одржаној 2. децембра 2004. године, усвојила је

ЗАКОН
О УПЛАТАМА НА ЈЕДИНСТВЕНИ РАЧУН И
РАСПОДЈЕЛИ ПРИХОДА

I - ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим законом регулише се начин уплате индиректних пореза, осталих прихода и такси (у даљем тексту: приходи), за које је одговорна Управа за индиректно опорезивање (у даљем тексту: Управа), правила за вођење јединственог рачуна за прикупљање индиректних пореза, осталих прихода и такси, дозначивање и расподјела прикупљеног прихода Босни и Херцеговини (у даљем тексту: држава), Републици Српској, Федерацији БиХ (у даљем тексту: ентитети) и Брчко дис-

трикту БиХ (у даљем тексту: Дистрикт), књиговодствене евиденције за јединствени рачун, информисање у погледу прикупљања, дозначавања и расподеле прикупљеног прихода и годишња независна екстерна ревизија о прикупљању и расподјели прикупљених прихода.

Под појмом „индиректни порези“ подразумевају се увозне и извозне дацбине, акцизе, порез на додату вриједност и сви други порези зарачунати на робу и услуге, укључујући и порезе на промет и путарине као што је наведено у чл. 1. и 4. Закона о систему индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“ број 44/03), у даљем тексту: ЗСИО.

Под појмом „остали приходи и таксе“ сматрају се приходи од складиштења, лежарине, новчаних казни, приходи од продаје робе предате Управи или робе одузете у управном или прекршајном поступку, приходи од царинске пратње, приходи остварени продајом ЕУР 1 образаца, приходи од изнајмљивања, приходи терминала, ванредни приходи, и остали приходи које остварује Управа у оквиру властите дјелатности.

52. Закон о Управи за индиректно опорезивање („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 89/05) у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4 а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној 21. децембра 2005. године, и сједници Дома народа, одржаној 22. децембра 2005. године, усвојила је

ЗАКОН О УПРАВИ ЗА ИНДИРЕКТНО ОПОРЕЗИВАЊЕ

ПОГЛАВЉЕ I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1. (Предмет Закона)

Овим законом регулише се надлежност, организација, руковођење Управом за индиректно опорезивање (у даљем тексту: УИО), права и дужности запослених, управљање људским потенцијалима и друга питања.

53. Закон о поступку индиректног опорезивања („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 89/05 и 100/13)

У конкретном случају примјењује се **Закон о поступку индиректног опорезивања** („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 89/05) који у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4. а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на 70. сједници Представничког дома, одржаној 08. II. 2005. године, и на 51. сједници Дома народа, одржаној 28. II. 2005. године, усвојила је

ЗАКОН
О ПОСТУПКУ ИНДИРЕКТНОГ ОПОРЕЗИВАЊА

ДИО I Опште одредбе прописа о индиректном опорезивању

ГЛАВА I - ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан I.

(Основни принцип)

(1) Овим законом уређује се поступак утврђивања, наплате и контроле индиректних пореза и порески прекршаји.

(2) Поступак спровођења и извршавања активности из области царинских дажбина регулисан је Законом о царинској политици у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“, бр. 57/04 и 12/05) и супсидијарно овим законом.

54. Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 89/05 и 62/11)

У конкретном случају примјењује се **Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза** („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 89/05) који у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4. а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној 08. новембра 2005. године, и сједници Дома народа, одржаној 28. новембра 2005. године, усвојила је

ЗАКОН
О ПОСТУПКУ ПРИНУДНЕ НАПЛАТЕ
ИНДИРЕКТНИХ ПОРЕЗА

ДИО I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан I.

(Садржај Закона)

(1) Овим законом уређује се поступак по којем Управа за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: УИО) принудним путем наплаћује индиректне порезе и остале приходе и таксе (у даљњем тексту: дуговања).

(2) Дуговања по основу индиректних пореза која се наплаћују према одредбама овог закона су дуговања одређена Законом о систему индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини („Службени гласник БиХ“, бр. 44/03 и 52/04) и Законом о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода („Службени гласник БиХ“, број 55/04).

55. Закон о порезу на додату вриједност („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 9/05, 35/05, 100/08 и 33/17)

У конкретном случају примјењује се **Закон о порезу на додату вриједност** („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 9/05) који у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4.a) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на 50. сједници Представничког дома, одржаној 12. јануара 2005. године, и на 37. сједници Дома народа, одржаној 26. јануара 2005. године, усвојила је

ЗАКОН О ПОРЕЗУ НА ДОДАТУ ВРИЈЕДНОСТ

I - ОПШТЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Територијална примјена

Овим законом уводи се обавеза и регулише се систем плаћања пореза на додату вриједност (у даљем тексту: ПДВ) на територији Босне и Херцеговине.

Територију Босне и Херцеговине чини територија која се налази под суверенитетом Босне и Херцеговине, укључујући и ваздушни простор и морско подручје које се, према државном и међународном закону, налази под суверенитетом или јурисдикцијом Босне и Херцеговине.

56. Закон о акцизама у Босни и Херцеговини („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 49/09, 49/14, 60/14 и 91/17)

У конкретном случају примјењује се **Закон о акцизама у Босни и Херцеговини** („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 49/09) који у релевантном дијелу гласи:

На основу члана IV 4.a) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на 54. сједници Представничког дома, одржаној 27. маја 2009. године, и на 31. сједници Дома народа, одржаној 18. јуна 2009. године, усвојила је

ЗАКОН О АКЦИЗАМА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

ДИО ПРВИ - ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

(Предмет)

(1) Овим законом уређује се опорезивање промета и/или увоза одређених врста производа (у даљњем тексту: акцизни производи) на територији Босне и Херцеговине, посебним обликом пореза - акцизом.

(2) Одредбе овог закона примјењују се и на путарину.

е) Остали прописи

57. Закључци у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ број 02/1-021-1030/21 од 10. децембра 2021. године (текст преузет са интернет странице <https://www.narodnaskupstinars.net>) гласе:

1. Народна скупштина Републике Српске усваја Информацију о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ.

2. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да у року до шест мјесеци упути на разматрање и усвајање у Народну скупштину Републике Српске законе и друге прописе који ће омогућити несметано функционисање Републике Српске.

3. Закони и други прописи којима је извршен пренос надлежности са Републике Српске на институције БиХ неће се примјењивати на територији Републике Српске од дана ступања на снагу закона и других прописа из тачке 2. ових закључака.

4. Ови закључци ступају на снагу наредног дана од дана доношења.

58. Одлука високог представника којом се укидају Закључци Народне скупштине Републике Српске бр. 01-787/09 и бр. 01-788/09 донесени 14. маја 2009. године (текст преузет са интернет странице <http://www.ohr.int/>) у релевантном дијелу гласи:

Користећи се овлаштењима која су високом представнику дана у члану V Анекса 10. (Споразум о провођењу цивилног дијела Мировног уговора) [...]

Узимајући у обзир да је Народна скупштина Републике Српске, на својој сједници одржаној 14. маја 2009. године, након разматрања документа Владе Републике Српске „Информација о ефектима преноса уставних овлашћења са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине“, донијела Закључак бр. 01-787/09 којим се усваја наведена „Информација“ као и додатне Закључке бр. 01-788/09 (у даљем тексту под заједничким називом „Закључци“); [...]

Констатујући да се у складу с Пословником Народне скупштине Републике Српске, Закључцима, између осталог, утврђује политика органа Републике Српске и дају смјернице за спровођење те политике, те утврђују обавезе Владе, министарстава и посебних организација у спровођењу те политике;

С обзиром на то да се Закључцима угрожавају искључиве надлежности Босне и Херцеговине изричито наведене у Уставу Босне и Херцеговине;

С обзиром и на то да се Закључцима занемарују одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине донесене о многим питањима наведеним као надлежности које су „преузете од или пренесене од стране“ Републике Српске;

Обраћајући пажњу на чињеницу да се Закључцима без разлике оспоравају закони који су донесени одлукама високог представника, тврдећи да они нису засновани на Уставу БиХ;

Констатујући такође да се Закључцима налаже односно захтијева од одређених органа или представника Републике Српске да предузимају радње за спровођење политике садржане у наведеним Закључцима;

Забринут због чињенице да се Закључцима Народној скупштини Републике Српске настоји дати механизам за покретање поступка ентитетског гласања предвиђеног у Уставу Босне и Херцеговине, услед чега се угрожава функционалност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и сходно томе штети способности Босне и Херцеговине да испуни свој програм активности за приступање у ЕУ и НАТО;

Подсећајући на то да се Уставом Босне и Херцеговине, и то конкретно његовим чланом III/5, предвиђа да надлежности које не припадају Босни и Херцеговини према Уставу могу само преузети институције Босне и Херцеговине када се постигне сагласност ентитета, те да се од Републике Српске тражила и да ће се и даље тражити сагласност за преузимање таквих надлежности;

Собзиром на чињеницу да се чланом VI/5 Устава Босне и Херцеговине предвиђа да су „одлуке Уставног суда коначне и обавезујуће“, и да се чланом III/3(б) Устава Босне и Херцеговине, између осталог, предвиђа да ће „ентитети и њихове ниже јединице у потпуности поштовати овај Устав (...), као и одлуке институција Босне и Херцеговине“;

Закључујући стога да се Закључцима угрожава систем подјеле надлежности између државе и ентитета успостављен Уставом Босне и Херцеговине и накнадно тумачен од стране Уставног суда Босне и Херцеговине у низу његових одлука, те услед тога формално занемарују или оспоравају претходно поменуте одредбе Анекса 4 Општег оквирног споразума за мир и да се на тај начин доводи у питање правно постојање Републике Српске предвиђено истим Анексом 4;

Осуђујући то што Народна скупштина Републике Српске, настојећи да супституише властитим тумачењем Устава БиХ и његовог члана III тумачење које је дао Уставни суд БиХ, угрожава ауторитет највише институције која подржава владавину закона у Босни и Херцеговини;

[...] високи представник овим доноси слиједећу:

ОДЛУКУ

којом се укидају Закључци Народне скупштине Републике Српске бр. 01-787/09 и бр. 01-788/09 донесени 14. маја 2009. године

Закључци Народне скупштине Републике Српске бр. 01-787/09 и бр. 01-788/09, донесени 14. маја 2009. године („Службени гласник Републике Српске“, бр. 50/09), укидају се даном ступања на снагу ове Одлуке.

Ова Одлука ступа на снагу одмах и одмах се објављује на интернет страници Канцеларије високог представника. Ова Одлука одмах се објављује у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ и „Службеном гласнику Републике Српске“.

59. Закључци Народне скупштине Републике Српске број 01-787/09 и број 01-788/09 донесени 14. маја 2009. године („Службени гласник РС“ број 50/09) у релевантном дијелу гласе:

1. [...] Чланом III Устава Босне и Херцеговине утврђене су надлежности које припадају институцијама Босне и Херцеговине. Такође је утврђено да „све владине функције и овлашћења, која нису Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима“.

2. На основу поднесене Информације о ефектима преноса уставних овлашћења са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Информација) Народна скупштина оцјењује да је у 68 случајева дошло до преноса или преузимања надлежности са институција ентитета на институције Босне и Херцеговине. Народна скупштина констатује да је само у три случаја дала сагласност у смислу члана III5. Устава Босне и Херцеговине да Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине може донијети законе којима се врши пренос надлежности с ентитета на институције Босне и Херцеговине.

5. Народна скупштина сматра да је у евентуалним разговорима о промјенама Устава Босне и Херцеговине неопходно прописати процедуре преноса надлежности с ентитета на институције Босне и Херцеговине, као и поврата истих.

Народна скупштина сматра да сваки пренос надлежности има карактер уставних промјена, те да би процедура преноса надлежности требало да буде на начин и по поступку за промјене Устава Републике Српске.

6. Народна скупштина сматра да, у евентуалним разговорима о промјенама Устава Босне и Херцеговине, свака промјена подјеле надлежности између ентитета и Босне и Херцеговине, укључујући и надлежности које су у међувремену пренесене без промјене Устава Босне и Херцеговине, мора бити предмет темељног разговора и може бити само резултат консензуса и компромиса домаћих снага, без наметања рјешења од стране међународних субјеката.

7. Народна скупштина тврди да пренос надлежности, без претходног договора ентитета, извршен само доношењем аката у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине није уставан, јер су договорене стране, у смислу Устава Босне и Херцеговине, ентитети. [...]

8. Народна скупштина тражи да се за до сада неуставно пренесене надлежности покрену поступци измјена и допуна раније донесених закона, односно да се покрену правни спорови пред домаћим и страним правосудним институцијама.

10. Народна скупштина констатује да нису у потпуности испоштовани закључци Народне скупштине од 25. фебруара 2004. године приликом разматрања Споразума о преношењу одређених одговорности ентитета кроз успостављање Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине. Овим закључцима

изричито је тражено да се „институционално и суштински сачувају утицаји ентитета, што подразумева формирање подсавјета са јасно дефинисаном улогом и процедуром њиховог рада у односу на Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине”.

V. Допустивост

60. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредби чл. IV/2 и VI/3а) Устава БиХ.

61. Члан IV/2 Устава БиХ гласи:

Представнички дом има четрдесет два члана, од којих се двије трећине бирају са територије Федерације, а једна трећина са територије Републике Српске.

62. Члан VI/3а) Устава БиХ гласи:

а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:

- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.

63. Члан 19 тачка а) Правила Уставног суда гласи:

Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:

а) Уставни суд није надлежан за одлучивање;

64. Имајући у виду одредбе члана IV/2 и члана VI/3а) Устава БиХ, Уставни суд констатује да је предметни захтјев поднио овлашћени субјекат. Наиме, Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ састоји се од 42 члана, па 15 чланова, колико је поднијело захтјев, чине најмање једну четвртину од укупног броја чланова у смислу члана VI/3а) став 2 Устава БиХ.

65. Након што је утврђено да је предметни захтјев поднио овлашћени субјекат, Уставни суд ће утврдити да ли питања која се покрећу предметним захтјевима улазе у надлежност Уставног суда како је то прописано чланом VI/3а) Устава БиХ. У вези с тим, Уставни суд запажа да подносиоци захтјева у вези с надлежношћу Уставног суда сматрају да оспорена декларација и закључци нису обични акти ниже правне снаге, па њихов ефекат може бити „пријетња опстојности државе БиХ“ јер се њима даје налог органима РС да предузимају активности на мијењању уставно-правног система БиХ и доношењу закона за које не постоји надлежност РС. С друге стране, Народна скупштина у одговору на захтјев истиче да у конкретном случају није ријеч о законима већ о Декларацији и закључцима као актима ниже правне снаге који се требају посматрати као политички акти, због чега Уставни суд нема надлежност за њихову оцјену.

66. Уставни суд запажа да у конкретном случају није спорно да предмет оцјене уставности нису ни устав нити закони Ентитета. Како је у члану VI/3а) Устава БиХ прописано да је Уставни суд надлежан да одлучује о било којем спору који се јавља по овом уставу, што укључује, али се не ограничава на то да ли је било која одредба устава или закона једног ентитета у складу с овим уставом, Уставни суд треба испитати да ли је у конкретном случају надлежан за оцјену уставности оспорених аката. У складу с наведеним, Уставни суд ће у наредним тачкама образложити свој став у погледу надлежности за одлучивање о предметним захтјевима.

67. Уставни суд подсјећа како је у својој пракси успоставио одређени степен екстензивног тумачења дијела одредбе члана VI/3а) Устава који гласи; „[...] укључујући, али не ограничавајући се на то“, руководећи се ставом да „уставотворац у вријеме доношења Устава БиХ није могао предвидјети све димензије функција Уставног суда, а да се непредвидљивост често повезује с питањем надлежности Уставног суда“. Уставни суд је даље нагласио како се, „ако би уставотворац детаљно прописао услове за доношење одлуке Уставног суда, поставља питање да ли би се на тај начин ограничиле могућности дјеловања Уставног суда. Отуда текст у члану VI/3а) Устава БиХ ‘укључујући, али не ограничавајући се на то:’ [...]“. Образлажући даље свој став, Уставни је суд навео: „Уставни суд је једна од најодговорнијих институција система који представља додатни механизам заштите и обезбјеђује досљедно поштовање људских права у складу с међународним конвенцијама и осталим међународним документима. Уставни суд мора да буде праведни и поуздани заштитник Устава БиХ, његових вриједности и људских права. Доста је питања која произлазе из Устава БиХ која треба да буду расвијетљена, а једино мјеродавно и компетентно је тумачење Уставног суда“ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број V-4/05 од 22. априла 2005. године, ст. 14–16, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 32/05).

68. Уставни суд даље указује на то да је у својој досадашњој пракси, у ситуацијама када је покретано питање усаглашености неког општег акта који није из-

ричито наведен у одредби члана VI/3а) Устава БиХ, у сваком појединачном предмету оцијенио околности конкретног случаја у односу на надлежност која му је додијелена на основу наведеног члана, те сходно томе изражавао став да ли ће конкретни захтјев за испитивање тих аката оцијенити допустивим. Такође, Уставни суд наглашава да може дати сопствену правну квалификацију чињеница, те да га не обавезује квалификација коју дају стране у предмету (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-6/06 од 29. марта 2006. године, тачка 21, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 40/08), као и да је коначни ауторитет у погледу тумачења и примјене Устава БиХ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-9/09 од 26. новембра 2010. године, став 70, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 48/11). Сходно наведеном, Уставни суд ће презентовати досадашњу праксу у предметима који су се бавили питањем оцјене уставности аката нижег правног ранга од закона.

69. У овом контексту, Уставни суд подсјећа да су у Одлуци о допустивости и меритуму број У-7/16 предмет побијања били акти ниже правне снаге од закона, и то Одлука о усвајању Јединственог програма обраде података пописа становништва, домаћинства и станова у Босни и Херцеговини 2013. године и Јединственог програма обраде података пописа становништва, домаћинства и станова у Босни и Херцеговини 2013. године, које је донио директор Агенције за статистику. Подносилац захтјева је тврдио да побијани акти крше Устав БиХ јер нису у складу са Законом о попису становништва, домаћинства и станова у БиХ и Законом о статистици БиХ које је донијела Парламентарна скупштина БиХ (види Уставни суд, Одлука о допустивости број У-7/16 од 19. јануара 2017. године, доступна на www.ustavnisud.ba). Уставни суд је закључио да не може засновати надлежност за одлучивање у смислу члана VI/3а) Устава БиХ јер побијани акти не покрећу питање кршења људских права, као и да спор не може произлазити из важећих прописа. Најзад, Уставни суд је истакао да нема надлежност да испитује законитост уопштено, а да из аргументације подносиоца захтјева произлази да се суштински покреће питање усклађености побијаних аката са Законом о попису и Законом о статистици (види тач. 33 и 34).

70. Уставни суд подсјећа да је у Одлуци број У-28/14 предмет оцјене уставности била одредба подзаконског акта, Правилника о измјенама и допунама Правилника о критеријумима, поступку и начину расподеле страних дозвола за превоз терета домаћим превозницима, који је донио министар комуникација и транспорта. С обзиром на то да се захтјев за оцјену уставности односио на питања која произлазе из Устава БиХ и међународних споразума којима се гарантује заштита људских права, те остваривање уставних принципа, као што је принцип тржишне привреде, право на имовину и право на забрану дискриминације, Уставни суд је закључио да је надлежан да врши контролу уставности конкретног подзаконског акта (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-28/14 од 26. новембра 2015. године, тачка 15, доступна на www.ustavnisud.ba).

71. Уставни суд такође указује да је у досадашњој пракси изградио и став да питање сукоба надлежности између различитих нивоа власти у БиХ у односу на уставну надлежност за доношење (и) подзаконских аката може довести до покретања уставног спора у смислу члана VI/3а) Устава БиХ. Управо имајући у виду одредбе из члана VI/3 према којима ће „Уставни суд подржати овај Устав [...]“, као и одредбе из истог члана које у релевантном дијелу гласе „[...] укључујући, али не ограничавајући се [...]“ у вези с којим Уставни суд посматра и одредбе о подјели надлежности из члана III Устава БиХ, те имајући у виду (и) уставни принцип правне државе из члана I/2 Устава БиХ, Уставни суд сматра да може засновати надлежност и одлучити о уставном спору у којем се тврди да је ненадлежно тијело донијело подзаконски акт за чије доношење није имало надлежност према Уставу БиХ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-10/14 од 4. јула 2014. године, тачка 79).

72. Такође, Уставни суд је у својој пракси у вези с питањем постојања уставног спора заузео став да „акти и активности једног од ентитета могу покренути питање постојања спора између тог ентитета и БиХ о неком питању из Устава БиХ за чије рјешавање је једино надлежан Уставни суд“ (*mutatis mutandis*, *op. cit.*, У-10/14, тачка 75 с даљњим референцама). При томе је Уставни суд у својој пракси протумачио да спор не може произлазити из редовних позитивноправних прописа, већ се мора тицати одређеног питања које је регулисано самим Уставом БиХ (види Уставни суд, Одлука о допустивости број У-12/08 од 30. јануара 2009. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 62/09, тачка 7). У вези с тим, Уставни суд подсјећа да је, према одредби члана VI/3а) Устава БиХ, једини надлежан да одлучује о било којем спору који се, између осталог, према овом уставу јавља између БиХ и једног ентитета.

73. Сходно цитираној пракси, произлази да сама чињеница да су побијане одредбе садржане у правним актима који нису изричито побројани у члану VI/3а) Устава БиХ није без изузетка препрека за одлучивање Уставног суда. Међутим, то у исто вријеме не значи и да сваки такав правни акт може да буде предмет оцјене уставности у смислу надлежности из цитиране уставне одредбе, као и да ће свако позивање на принципе садржане у Уставу БиХ нужно резултирати постојањем спора за који је једино Уставни суд БиХ надлежан за одлучивање (види, *mutatis mutandis*, између осталих, Одлука број У-28/13, тачка 17). Полазећи од наведеног, Уставни суд указује да се приликом разматрања надлежности не ограничава само на врсту аката, већ је неопходно темељито анализирати садржај спорних аката и посљедице које тај акт производи.

74. У конкретном случају Уставни суд првенствено запажа да се према члану 178 Пословника декларацијом изражава став Народне скупштине о општим питањима у вези с правима и дужностима Републике, као и о другим општим

питањима од интереса за грађане РС. Разматрајући садржај оспорене декларације, Уставни суд запажа да се њом у претежном дијелу изражавају ставови Народне скупштине о општим питањима (као што су непостојање уставноправног континуитета БиХ, асиметричан начин организације државе, неуставност закона које је наметнуо високи представник, дјеловање Уставног суда и сл.) и даје сопствено тумачење расподеле надлежности између ентитета РС и државе БиХ. Међутим, Уставни суд запажа да је у тачки 18 Декларације садржан став да је у надлежностима пренесеним на ниво БиХ било потребно извршити измјене и допуне Устава БиХ. Народна скупштина у тачки 17 Декларације сматра „[...]“ да садашњу неусклађеност надлежности пренесених на ниво БиХ без промјене и допуне Устава БиХ као Анекса 4 Дејтонског споразума треба превазићи/ријешити доследном примјеном одредбе 3.3.6 Устава БиХ који недвосмислено прописује да ће се ентитети ‘у потпуности придржавати овог Устава БиХ‘. Надаље, Народна скупштина (у тачки 17) сматра да то „[...]“ подразумијева право Народне скупштине и Владе РС да обуставе примјену било ког акта, мјере или активности органа и институција на нивоу БиХ, а који немају основ у Уставу БиХ и нису изричито Уставом БиХ утврђени као надлежност органа на нивоу БиХ“. На основу тога, у тачки 19 Декларације наведено је: „Народна скупштина задужује Владу РС да, у координацији са предсједником РС, припреми текст Устава РС којим ће се потврдити све надлежности РС, изузимајући надлежности које по Уставу БиХ припадају БиХ [...]“, а у тачки 20 је наведено: „О процедури за доношење новог Устава РС, Народна скупштина ће одлучити након разматрања текста који ће предложити Влада РС.“ Дакле, након општих политичких ставова у Декларацији се утврђују конкретни циљеви које органи РС треба да изврше или које имају право да изврше, као нпр. „[...]“ право Народне скупштине и Владе РС да обуставе примјену било ког акта, мјере или активности органа и институција на нивоу БиХ, а који немају основ у Уставу БиХ [...]“ или „[...]“ Народна скупштина задужује Владу РС да, у координацији са предсједником РС, припреми текст Устава РС којим ће се потврдити све надлежности РС [...]“. Значи, након изражавања општих политичких ставова, органима јавне власти у РС се дају конкретни задаци које треба да изврше.

75. С друге стране, Уставни суд запажа да је у члану 182 Пословника прописано да се закључком утврђује политика извршавања закона, других прописа и општих аката које доноси Народна скупштина, дају смјернице за спровођење те политике и утврђују обавезе Владе, министарства и посебних организација у спровођењу те политике, припремања закона и других аката. Надаље, у члану 239 Пословника прописано је да Народна скупштина заузима ставове и доноси закључке о извјештајима, анализама и информацијама, те да у смислу члана 272 Пословника разматра питања која се односе на рад Владе, поред осталог, доношењем закључка којим се усмјерава рад Владе или јој се дају смјернице у вези с извршавањем

закона, других прописа и општих аката Народне скупштине. Уставни суд запажа да су оспорени закључци донесени на једнак методолошки начин, као и да имају сличан садржај. Наиме, њима се првенствено усвајају информације о правосудним институцијама БиХ, о преносу надлежности са РС на ниво БиХ у области одбране и безбједности, о преносу надлежности са РС на ниво БиХ, те о преносу надлежности у области индиректног опорезивања. Затим се констатује да Народна скупштина повлачи сагласности које је дала Влади РС за потписивање Споразума о преношењу надлежности, те се задужује Влада РС да повуче сагласност на споразуме о преношењу одређених надлежности. Затим се задужује Влада РС да у року од шест мјесеци упути на разматрање и усвајање одређене законе, и то Закон о Високом судском и тужилачком савјету РС, законе из области одбране и безбједности, законе и друге прописе који ће омогућити несметано функционисање РС, те Закон о порезу на додату вриједност у РС и Закон о акцизама РС. Напошљетку, у закључцима је садржан став да се од дана ступања на снагу закона који требају бити донесени у Народној скупштини одређени закони који су донесени на нивоу БиХ неће примјењивати на територији РС, те је одређено да закључци ступају на снагу наредног дана од дана доношења.

76. Разматрајући постојање надлежности Уставног суда у дијелу у којем подносиоци захтјева оспоравају Декларацију у дијелу у којем се изражавају ставови Народне скупштине о општим питањима (као што су непостојање уставноправног континуитета БиХ, асиметричан начин организације државе, неуставност закона које је наметнуо високи представник, дјеловање Уставног суда и сл.), те даје сопствено тумачење расподјеле надлежности између ентитета Република Српска и државе БиХ, Уставни суд запажа да је неспорно да се у том дијелу Декларације изражавају политички ставови Народне скупштине којима се не успоставља било каква обавеза за органе јавне власти. У вези с тим, Уставни суд наглашава да није задатак Уставног суда да изражава мишљење о наведеним политичким питањима. Стога, код чињенице да је ријеч о политичким ставовима, Уставни суд сматра да се њима на непосредан начин не покреће питање постојања спора у вези са ст. 3, 6 и 10 Преамбуле Устава БиХ, те чл. I/2, II/2, III/36) и III/5а) Устава БиХ (види, *mutatis mutandis*, Одлука број У-6/08 од 30. јануара 2009. године, став 10, доступна на www.ustavnisud.ba). Такође, Уставни суд запажа да се не може сматрати спорним ни право Народне скупштине да анализира извјештаје и информације о пренесеним надлежностима, те да се наведени акти и активности у том погледу такође могу сматрати политичким ставовима Народне скупштине, којима се на било који начин не регулишу питања која су регулисана самим Уставом БиХ. Осим наведеног, Уставни суд сматра да се дио закључака који се односе на повлачење раније дате сагласности за пренос надлежности не односи на питања која су регулисана Уставом БиХ, с обзиром на то да се ради о изјавама декларативне природе које немају непосредан утицај на већ успостављене надлежности на нивоу Босне и Херцеговине (види тачку 90 ове одлуке). Међутим,

како је већ напоменуто, Декларацијом се не изражавају само политички ставови Народне скупштине или дају изјаве декларативне природе, већ се успостављају (и) обавезе за органе јавне власти РС.

77. С друге стране, Уставни суд запажа да су у одредбама тач. 17, 18, 19 и 20 Декларације, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о правосудним институцијама БиХ, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности, тач. 2 и 3 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ, те тач. 5 и 6 Закључака у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања установљене одређене обавезе, односно задужења за Владу РС и предсједника РС, те је одређен рок за њихово испуњавање. Те обавезе се односе на припремање и упућивање у процедуру новог текста Устава РС, као и на припремање те упућивање у процедуру закона у областима у којима је дошло до преузимања, односно преноса надлежности са ентитета на државу БиХ на основу члана III/5a) Устава БиХ. Поред тога, садржан је став да се закони БиХ који су донесени на основу те одредбе Устава БиХ и експлицитно наведени у закључцима након доношења и ступања на снагу тих нових закона у Народној скупштини неће моћи примјењивати на територији РС. Уставни суд запажа да иако оспорени правни акти нису објављени у „Службеном гласнику РС“, њих је према посебној процедури усвојила законодавна власт, те је одређено да ти акти ступају на снагу даном доношења, што значи да они производе посљедице јер су тијела извршне власти у року од шест мјесеци обавезна да припреме и поднесу на усвајање законе у тим областима. За Уставни суд је више него очигледно да би усвајање наведених закона имало тренутно дејство и могло изазвати озбиљне проблеме за државу БиХ и функционисање њених надлежности.

78. Имајући у виду садржај наведених аката, те полазећи од чињенице да је у члану III/5 Устава БиХ регулисано питање разграничења надлежности између ентитета и државе те могућности преузимања надлежности између ентитета и државе, Уставни суд констатује да се оспорени акти односе на питања која произлазе из Устава БиХ. Наиме, Уставни суд запажа да је у Декларацији и закључцима дато веома јасно задужење за припремање Устава РС и закона који требају да буду донесени у року од шест мјесеци, при чему оспорени акти, посматрани појединачно и као цјелина, садрже прецизне индикације и налог да је у областима у којима су преузете надлежности од стране државе БиХ потребно донијети одређене прописе на нивоу ентитета. Уставни суд нарочито запажа да садржај оспорених аката упућује на то да ће истог тренутка када нови Устав и закони који се припремају на основу тих аката ступе на снагу уставни поредак БиХ бити доведен у питање јер је утврђен престанак примјене закона донесених у Парламентарној скупштини БиХ. Стога, Уставни суд запажа да се наведеним одредбама Декларације и закључака доводе у питање искључиве надлежности БиХ које су прописане у члану III/5a) Устава БиХ.

Према томе, Уставни суд, тумачећи одредбу према којој је надлежан за рјешавање спора „укључујући, али не ограничавајући се“, запажа да се стварање обавезе да се припреми текст Устава РС и закона у областима из надлежности државе БиХ може сматрати „спором“ у смислу члана VI/3а) Устава БиХ, те да се у конкретном случају поставља питање могућности ентитета да припремају, доносе и стављају ван снаге прописе у областима за које је установљена надлежност државе.

79. У таквим околностима Уставни суд, цијенећи околности конкретног случаја у односу на надлежност која му је додијељена на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, те имајући у виду одлуку Уставног суда у предмету број У-6/08 од 30. јануара 2009. године, закључује да су наводи Народне скупштине да се у оспореним актима ради о политичким питањима дјелимично основани у односу на дијелове тих аката у којима се износе ставови о општим питањима, даје сопствено тумачење расподјеле надлежности између ентитета Републике Српске и државе БиХ и анализирају извјештаји и информације о пренесеним надлежностима и сл. Међутим, Уставни суд закључује да није основано позивање Народне скупштине на одлуку Уставног суда у предмету број У-6/08 у односу на дијелове оспорених аката којима су установљене конкретне правне обавезе, односно задужења Влади РС и предсједнику РС да припреме текст Устава РС и одређених закона, те у дијелу у којем је прописан престанак важења државних закона, што ће бити размотрено у наставку ове одлуке. Стога је захтјев 15 чланова Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ за рјешавање спора између Босне и Херцеговине и Републике Српске дјелимично допустив.

VI. Меритум

80. Подносиоци захтјева истичу да је доношењем оспорених аката дошло до кршења чл. 3, 6 и 10 Преамбуле Устава БиХ, принципа демократије и правне државе из члана I/2 Устава БиХ и принципа хијерархије правних прописа из члана III/3б) Устава БиХ, надлежности државе БиХ из члана III/5а) Устава БиХ, као и да се њима доводи у питање коначност и обавезујућа снага одлука Уставног суда према члану VI/5 Устава БиХ. Имајући у виду закључке Уставног суда у погледу допустивости захтјева, Уставни суд наглашава да ће се питања која ће разматрати у меритуму односити само на дијелове оспорених аката којима је установљено задужење Влади РС и предсједнику РС да припреме текст Устава РС и одређених закона, те у дијелу у којем је прописан престанак важења државних закона. Стога, одредбе из оспорених аката које ће Уставни суд испитати су:

а) Декларација о уставним принципима број 02/1-021-1034/21 од 10. децембра 2021. године, и то тачке:

17. Народна скупштина сматра да садашњу неусклађеност надлежности пренесених на ниво БиХ без промјене и допуне Устава БиХ као Анекса 4. Дејтонског споразума, треба превазићи/ријешити доследном примјеном одредбе 3.3.б. Устава

БиХ која недвосмислено прописује да ће се ентитети „у потпуности придржавати овог Устава БиХ“. То подразумева право Народне скупштине и Владе Републике Српске да обуставе примјену било ког акта, мјере или активности органа и институција на нивоу БиХ, а који немају основ у Уставу БиХ и нису изричито Уставом БиХ утврђени као надлежност органа на нивоу БиХ.

18. Потврђујући своја ранија документа о уставноправним односима, а посебно Резолуцију о заштити уставног поретка и проглашењу војне неутралности од 18. октобра 2017. године, Закључке у вези Информације о неуставној трансформацији дејтонске структуре БиХ и утицају на положај и права Републике Српске од 12. новембра 2019. године, Закључке Народне скупштине поводом Информације у вези антидејтонског дјеловања Уставног суда БиХ, од 13. фебруара 2020. године, као и Закључке Народне скупштине поводом Информације о примјени Анекса 10. Дејтонског споразума од 10. марта 2021. године, Народна скупштина сматра да је неопходно приступити промјени Устава Републике Српске доношењем новог текста Устава Републике Српске.

19. Народна скупштина задужује Владу Републике Српске да, у координацији са предсједником Републике Српске, припреми текст Устава Републике Српске којим ће се потврдити све надлежности Републике Српске, изузимајући надлежности које по Уставу БиХ припадају БиХ. Новим Уставом Републике Српске, између осталог, Бања Лука ће бити одређена као главни град Републике Српске, а Пале као престоница Републике Српске.

20. О процедури за доношење новог Устава Републике Српске, Народна скупштина ће одлучити након разматрања текста који ће предложити Влада Републике Српске.

б) Закључци у вези Информације о правосудним институцијама БиХ број 02/1-021- 1032/21 од 10. децембра 2021. године, и то тачке:

4. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да у року до шест мјесеци упути на разматрање и усвајање у Народну скупштину Републике Српске Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске.

5. Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине неће се примјењивати на територији Републике Српске од дана ступања на снагу Закона о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске.

ц) Закључци у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности број 02/1-021-1033/21 од 10. децембра 2021. године, и то тачке:

4. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да у року до шест мјесеци упути на разматрање и усвајање у Народну скупштину Републике Српске законе из области одбране и безбједности.

5. Закон о одбрани Босне и Херцеговине, Закон о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине, Закон о обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине и Закон о државној агенцији за истраге и заштиту Босне и Херцеговине неће се примјењивати на територији Републике Српске од дана ступања на снагу закона из области одбране и безбједности.

д) Закључци у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања број 02/1-021-1031/21 од 10. децембра 2021. године, и то тачке:

5. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да у року до шест мјесеци упути на разматрање и усвајање у Народну скупштину Републике Српске Закон о порезу на додату вриједност у Републици Српској и Закон о акцизама Републике Српске.

6. Закон о систему индиректног опорезивања у БиХ, Закон о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода, Закон о Управи за индиректно опорезивање, Закон о поступку индиректног опорезивања, Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза, Закон о порезу на додату вриједност и Закон о акцизама у БиХ неће се примјењивати на територији Републике Српске од дана ступања на снагу Закона о порезу на додату вриједност у Републици Српској и Закона о акцизама Републике Српске.

е) Закључци у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ број 02/1-021-1030/21 од 10. децембра 2021. године, и то тачке:

2. Народна скупштина Републике Српске задужује Владу Републике Српске да у року до шест мјесеци упути на разматрање и усвајање у Народну скупштину Републике Српске законе и друге прописе који ће омогућити несметано функционисање Републике Српске.

3. Закони и други прописи којима је извршен пренос надлежности са Републике Српске на институције БиХ неће се примјењивати на територији Републике Српске од дана ступања на снагу закона и других прописа из тачке 2. ових закључака.

81. Прво питање које се поставља пред Уставни суд, а на којем подносиоци захтјева и заснивају своје захтјеве за оцјену уставности, јесте да ли су акти које је донијела Народна скупштина РС компатибилни с Уставом Босне и Херцеговине, у првом реду са чланом III/36) Устава БиХ, а према томе и с принципом владавине права из члана I/2 Устава БиХ. У вези са чланом III/36) Устава БиХ наглашава се „[...] Уставни суд полази од тога да иако члан III став 3 Устава БиХ прописује како све владине функције и овлашћења која нису овим уставом изричито повјерена институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима, он такође успоставља

јасну нормативну хијерархију: члан III/36) Устава Босне и Херцеговине прописује како се ентитети и све њихове административне јединице морају у потпуности придржавати Устава, којим се стављају ван снаге законске одредбе Босне и Херцеговине и уставне и законске одредбе ентитета које му нису сагласне. Тиме Устав БиХ успоставља нормативну хијерархију између државног устава и ентитетског правног система. Из овог односа произлази и систем дерогације, почевши од самог ентитетског устава, а што је Уставни суд јасно показао у предмету број У-5/98: уставне одредбе ентитета не могу бити супротне одредбама Устава БиХ. Такође, сваки ниво власти има своје надлежности које су одређене или одредиве Уставом БиХ. Устав БиХ, а не ентитетски устав, гарант је односа подјеле надлежности између државе, с једне стране, и ентитета, с друге стране. Такав однос се може мијењати само на начин који је предвиђен Уставом БиХ (између осталих, одредбе члана III/5 и члана X Устава БиХ). Правни систем ентитета, укључујући његов устав, може третирати само оне надлежности које су му додијелене Уставом БиХ [...]“ (види Одлуку Уставног суда број У-1/11 од 13. јула 2012. године, тачка 67).

82. Уставни суд указује да је у својој Одлуци број У-14/04 усвојио принципијелан став да „доношење ентитетских закона супротно процедури која је прописана државним законима покреће питање уставности таквих закона у смислу одредби члана III/36) Устава БиХ, те да се обавезе које намећу државни закони морају поштовати“ (види, *mutatis mutandis*, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-14/04 од 29. октобра 2010. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 23/05). Овакав став Уставни суд је реafirмирао и у Одлуци број У-2/11 у којој је поновно истакао да се „закони Босне и Херцеговине које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ сматрају [...] ‘одлукама институција Босне и Херцеговине’ из члана III/36) Устава Босне и Херцеговине, те доношење закона од ентитета или других административних јединица у БиХ супротно процедури коју прописују државни закони може довести у питање поштовање одредби члана III/36) Устава БиХ, према којима су ентитети и друге административне јединице у БиХ дужни да се придржавају, између осталог, (и) одлука институција БиХ. Када би се сматрало супротно, осим што би се у потпуности довео у питање ауторитет институција БиХ, довео би се у питање и принцип из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине према којем ће ‘Босна и Херцеговина бити демократска држава која ће функционисати према слову закона...’ У том случају с правом би се могло поставити питање сврхе државних закона (нпр. закона у области приватизације, затим, рада осигуравајућих друштава, индиректног опорезивања и сл.) ако би ентитети или друге административне јединице БиХ могли доносити законе којима се крше или избегавају обавезе које се ентитетима или другим административним јединицама Босне и Херцеговине налажу одредбама државних закона, тј. закона донесених на нивоу институција БиХ. Дакле, ентитети (или друге административне јединице БиХ) морају поштовати обавезе које им се налажу законима које су донијеле

институције БиХ. Чињеница да те обавезе нису испоштоване може довести до кршења одредби Устава БиХ“ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-2/11 од 27. маја 2011. године, тачка 52, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 99/11).

83. Уставни суд запажа да се Декларација и закључци односе на питања која произлазе из примјене одредбе члана III/5а) Устава БиХ, односно да се тичу области у којима је дошло до преузимања надлежности БиХ, на који начин су оне постале додатне надлежности Босне и Херцеговине. Анализирајући, даље, одредбу члана III/5а) Устава БиХ, Уставни суд запажа да иако је чланом III став 3 Устава БиХ прописано да све Владине функције и овлашћења која нису овим Уставом БиХ изричито повјерена институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима, у ставу 5 тачка а) је дато овлашћење Босни и Херцеговини да преузме одређене надлежности од ентитета, за шта се у Уставу БиХ користи термин додатне надлежности (види Уставни суд, Одлука број У-26/01 од 28. септембра 2001. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 4/02). У односу на члан III/5а) Устава („Додатне надлежности“) Уставни суд подсјећа на одлуку у предмету број У-9/00 (објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 1/01 19. јануара 2001. године) у којој је изразио став да наведени члан разликује три међусобно независне хипотезе: Босна и Херцеговина ће преузети надлежност (1) у оним стварима у којима се о томе постигне сагласност ентитета; (2) стварима које су предвиђене у анексима 5–8. Општег оквирног споразума; или (3) које су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу с подјелом надлежности међу институцијама Босне и Херцеговине према чл. III/3 и III/5 Устава. Сагласно наведеној пракси, Уставни суд наглашава да у ситуацији када је дошло до преноса надлежности на ниво државе БиХ, такве надлежности су у складу са чланом III/5а) Устава БиХ постале надлежности БиХ и на њих се не односи дио одредбе члана III/3а) Устава БиХ који говори о надлежности ентитета у питањима која Уставом БиХ нису изричито додијељена институцијама БиХ. Усвајањем закона из одређене области на нивоу БиХ материја коју прописују ти закони постала је надлежност БиХ, без обзира на то што та надлежност није била изричито прописана у члану III/3а) Устава БиХ или некој другој одредби Устава БиХ, с обзиром на то да надлежности БиХ нису прописане само наведеном уставном одредбом (нпр. види чл. I/4, I/7, II/1, II/6, III/4 и IV/4 Устава БиХ).

84. У конкретном случају није спорна чињеница да је у области правосуђа (за доношење Закона о ВСТСБиХ и формирању ВСТСБиХ), у области одбране и безбједности, те у области индиректног опорезивања постигнута сагласност ентитета о преносу надлежности на ниво државе БиХ. На тај начин је у тим областима дошло до преузимања надлежности Босне и Херцеговине. Преношење надлежности државе БиХ истовремено је значило и надлежност Парламентарне

скупштине БиХ за доношење закона и успостављање одговарајућих институција на нивоу Босне и Херцеговине. У том погледу, Уставни суд подсјећа на члан IV/4a) Устава који предвиђа да Парламентарна скупштина БиХ доноси законе који су јој потребни за спровођење одлука Предсједништва или за вршење функција Скупштине по овом уставу. Дакле, у складу с наведеном уставном одредбом, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине усвојила је следеће законе: Закон о ВСТСБиХ, Закон о одбрани БиХ, Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, Закон о служби у Оружаним снагама БиХ, Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту, Закон о систему индиректног опорезивања у БиХ, Закон о уплатама на јединствени рачун, Закон о Управи за индиректно опорезивање, Закон о поступку индиректног опорезивања, Закон о поступку принудне наплате индиректних пореза, Закон о порезу на додату вриједност и Закон о акцизама у Босни и Херцеговини. Усвајањем наведених закона од стране законодавног тијела на нивоу БиХ материја коју прописују ти закони постала је надлежност државе БиХ, без обзира на то што, како је напријед речено, те надлежности нису биле експлицитно прописане Уставом БиХ.

85. Надаље, Уставни суд констатује да се питањем уставности процедуре успостављања додатних надлежности БиХ бавио у Одлуци број У-11/08 од 30. јануара 2009. године у којој је разматрао уставност доношења Закона о ВСТС-у, те је закључио да је Закон о ВСТС-у донесен у складу са Уставом Босне и Херцеговине. Уставни суд је у тој одлуци констатовао да је „[...] побијани закон донесен након што су ентитети закључили Споразум у складу са чланом III/5 Устава БиХ, којим су дали сагласност да се успостави институција државе Босне и Херцеговине под називом Високи судски и тужилачки савјет од дана ступања на снагу новог Закона о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине. Савјет министара се обавезао да ће Парламентарној скупштини предати нацрт закона. Непобитно је, дакле, да је Босна и Херцеговина, у смислу члана III/5a) Устава БиХ, преузела надлежност од ентитетâ у овој области правосуђа након што су ентитети о томе постигли сагласност, чиме је створен уставни основ за доношење побијаног закона, као и његових измјена и допуна. Наиме, за подносиоце захтјева је упитно то што је као основ за доношење закона у преамбули побијаног закона наведен члан IV/4a) Устава БиХ у којем је инкорпорирана универзална надлежност за доношење закона, а не члан III/5a) Устава БиХ, чиме би се ‘формално омогућило да се ова надлежност пренесе у надлежност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине’. Уставни суд, и у овом контексту, наглашава да је формални пренос надлежности са ентитетског на државни ниво извршен Споразумом, чиме је надлежност за формирање Високог судског и тужилачког савјета пренесена на државни ниво. Парламентарна скупштина је донијела побијани закон у области која је пренесена на државни ниво, поступајући на тај начин у оквиру својих овлашћења из члана IV/4a) Устава БиХ [...]“.

86. Дакле, и из наведене одлуке слиједи да је БиХ у складу са Уставом БиХ преузела додатну надлежност у области правосуђа и да је институција ВСТСБиХ успостављена у складу са Уставом БиХ. Уставни суд не види никакав разлог да, одлучујући о предметним захтјевима, заузме другачији став у односу на друге спорне области на које се односе оспорена декларација и закључци. Наиме, и у областима одбране и безбједности и индиректног опорезивања, преузимање надлежности од стране државе БиХ извршено је на идентичан начин на основу члана III/5a) Устава БиХ, односно на основу сагласности између ентитета којима се те надлежности преносе на државу БиХ. У том погледу, Уставни суд сматра да је битно нагласити да је Уставни суд заузео став да „[...] Уставна природа одлука Уставног суда значи да нити једно тијело, законодавно, извршно или судско, нема надлежност да о питањима о којима је таквом одлуком одлучено доноси другачије акте, или да те одлуке пропитује на било који начин [...]. Ово су, истовремено и захтјеви из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине који прописује принцип владавине права чији је неодвојив дио извршење судских одлука“ (види Одлуку о допустивости и меритуму број У-10/16 од 1. децембра 2016. године, став 37, доступна на www.ustavnisud.ba).

87. Уставни суд даље уочава да се у конкретном случају као спорно поставља правно питање могућности „враћања преузетих надлежности“, односно да ли је Народна скупштина имала надлежност да Декларацијом и закључцима налаже припремање и упућивање у процедуру новог текста Устава РС и закона у областима у којима је успостављена додатна надлежност БиХ. Наиме, из релевантног дијела садржаја Декларације и закључака произлази да надлежност за давање задужења тијелима извршне власти за припремање новог текста Устава РС и закона у областима у којима су пренесене надлежности Народна скупштина изводи из повлачења сагласности за пренос надлежности коју је дала ранијим закључцима, те ставова које је истакла у Декларацији, дајући ставове о правној природи таквих надлежности. У складу с тим, Уставни суд сматра да је битно дати одговор и на питање може ли и какав утицај имати повлачење сагласности на већ успостављене додатне надлежности на нивоу БиХ.

88. Уставни суд подсјећа да одредбама Устава БиХ није регулисана могућност враћања преузетих додатних надлежности на основу повлачења сагласности једног од ентитета или на основу поновне сагласности ентитета. Међутим, код чињенице да су те надлежности преузете од ентитета и да су на основу њих донесени закони у Парламентарној скупштини БиХ, Уставни суд, супротно тврдњама подносилаца захтјева, не налази било шта што указује да би такав реверзибилан пренос надлежности био противан Уставу БиХ, уз напомену да се тако нешто не би могло урадити на начин како је то урађено оспореним актима.

89. Уставни суд даље наглашава да је за пренос надлежности неопходно остварити поштовање одредби Устава БиХ, односно надлежности институција БиХ.

То првенствено подразумијева да је ради остваривања принципа владавине права у смислу чл. I/2 и III/36) Устава БиХ потребно поштовати тренутни уставно-правни поредак и расподјелу надлежности, те да је неопходно поштовање одлука институција БиХ. Уставни суд понавља да чињеница да те обавезе нису поштоване може довести до кршења одредби Устава БиХ“ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-2/II од 27. маја 2011. године, тачка 52, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 99/11).

90. У складу с тим, Уставни суд наглашава да за надлежности које су већ пренесене на државу БиХ не може постојати надлежност ентитета за њихово поновно успостављање, па самим тим ни за њихово регулисање. За то су искључиво надлежне институције БиХ, односно у конкретном случају Парламентарна скупштина БиХ, која је смислу члана IV/4а) Устава БиХ искључиво надлежна за регулисање тих области. Парламентарна скупштина БиХ је донијела наведене законе и стога их само она може ставити ван снаге. У таквим околностима закључци којим се повлаче раније дате сагласности не могу за правну посљедицу имати престанак већ успостављених надлежности БиХ. Дакле, Уставни суд наглашава да се само на основу закључака, односно повлачења раније дате сагласности не може поновно успоставити надлежност ентитета, па се у складу с тим не могу ни давати налози за измјену Устава РС за доношење нових закона у погледу додатних надлежности БиХ. Уставни суд нарочито наглашава да такву правну посљедицу не би могло имати ни закључивање нових споразума између ентитета којим би евентуално била регулисана питања враћања преузетих надлежности све док у Парламентарној скупштини БиХ не би била донесена одговарајућа одлука о преносу (враћању) додатних надлежности на ентитете. Према томе, у ситуацији када је нека надлежност ентитета на основу сагласности пренесена на државни ниво, она је постала искључива надлежност државе, па у складу с принципом владавине права из члана I/2 Устава БиХ само на основу одлука донесених у институцијама БиХ (Парламентарна скупштина БиХ) може доћи до враћања тих раније пренесених надлежности.

91. Уставни суд такође запажа да Народна скупштина у тачки 17 Декларације, на основу парцијалног тумачења одредбе члана III/36) Устава БиХ, изводи закључак да су додатне надлежности требале да буду експлицитно наведене у Уставу БиХ, на основу чега изводи право Народне скупштине и Владе РС да обуставе примјену било ког акта, мјере или активности органа и институција на нивоу БиХ, који нису изричито Уставом БиХ утврђени као надлежност органа на нивоу БиХ, те даје задужење за измјену Устава на начин како је то наведено у тач. 18, 19 и 20 Декларације. Уставни суд понавља да се закони које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ сматрају „одлукама институција Босне и Херцеговине“ из члана III/36) Устава Босне и Херцеговине, те доношење закона од ентитета или других административних јединица у БиХ супротно процедури коју прописују државни закони може довести у питање поштовање одредби члана III/36) Устава БиХ, према којима су ентитети и друге административне јединице у БиХ дужни да се

придржавају, између осталог, (и) одлука институција БиХ. Уставни суд поновно наглашава да је Парламентарна скупштина имала уставни основ да донесе законе који се Декларацијом и закључцима настоје довести у питање, јер је донијела закон у области која је на основу Споразума између ентитета, према члану III/5 Устава БиХ, пренесена на државни ниво.

92. Према томе, чињеница да су питања дјеловања и надлежности ВСТСБиХ, те питања која се односе на област одбране и безбједности те индиректног опорезивања регулисана државним законима, које је усвојила Парламентарна скупштина БиХ, довољна је Уставном суду да закључи да је ово питање у надлежности државе, односно њених институција у смислу члана III/3б) Устава БиХ. Имајући то у виду, ентитет РС, Народна скупштина, без одговарајуће одлуке донесене у институцијама БиХ, није имала надлежност да даје задужења извршној власти у ентитету РС да том законодавном тијелу упуту на разматрање и усвајање закона наведених у оспореним актима. У том погледу битно је нагласити да једини начин престанка дјеловања наведених закона, као одлука донесених у институцијама БиХ, могу бити нове одлуке институција Босне и Херцеговине, што подразумијева да све док су закони као одлуке институција БиХ на правној снази, ентитети су их дужни поштовати и не могу имати надлежности за усвајање било каквих законодавних активности у тим областима, што укључује и доношење оспорених одредби Декларације и закључака. Унаточ томе, Народна скупштина је у Декларацији и закључцима установила обавезу тијела извршне власти да донесе одредбе Устава РС и законе у тим областима, те је одредила да ће наведени закони престати да се примјењују након ступања на снагу прописа донесених на територији ентитета РС. Стога, Уставни суд закључује да акти и активности ентитета, односно Народне скупштине, изражени кроз доношење спорних одредби Декларације и закључака, нису у складу са Уставом Босне и Херцеговине јер су супротни принципу владавине права из члана I/2 Устава БиХ и одлукама институција Босне и Херцеговине у смислу члана III/3б) Устава БиХ. Имајући у виду све што је наведено, Уставни суд наглашава дужност сваког ентитета и Брчко дистрикта БиХ да поштују надлежности и одлуке институција БиХ будући да се тиме доприноси поштовању принципа владавине права и правне сигурности.

93. Уставни суд наглашава да се овом одлуком не доводи у питање право Народне скупштине да разматра питања преноса надлежности и да у погледу тога предузима одговарајуће иницијативе. Међутим, Уставни суд наглашава да обавезујући налози које је Народна скупштина у конкретном случају дала извршној власти у том ентитету нису имали основ у принципу владавине права из члана I/2 Устава БиХ, дужности покоривања Уставу БиХ, као и одлукама институција БиХ из члана III/3б) Устава БиХ.

94. Такође, Уставни суд запажа да су подносиоци захтјева оспорили уставност анализираних одредби Декларације и закључака и у односу на чл. 3, 6 и 10

Преамбуле Устава БиХ, члан III/5а) Устава БиХ, те члан VI/5 Устава БиХ. Међутим Уставни суд сматра да, с обзиром на већ усвојене закључке, нема потребе да посебно испитује ове наводе.

95. Према томе, узимајући у обзир околности конкретног случаја, Уставни суд закључује да су тач. 17, 18, 19 и 20 Декларације, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о правосудним институцијама БиХ од 10. децембра 2021. године, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности од 10. децембра 2021. године, тач. 5 и 6 Закључака у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања од 10. децембра 2021. године, те тач. 2 и 3 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ од 10. децембра 2021. године супротне члану I/2 Устава Босне и Херцеговине и члану III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

VII. Закључак

96. Уставни суд закључује да су тач. 17, 18, 19 и 20 Декларације, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о правосудним институцијама БиХ од 10. децембра 2021. године, тач. 4 и 5 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ у области одбране и безбједности од 10. децембра 2021. године, тач. 5 и 6 Закључака у вези Информације о преносу надлежности у области индиректног опорезивања од 10. децембра 2021. године, те тач. 2 и 3 Закључака у вези Информације о преносу надлежности са Републике Српске на ниво БиХ од 10. децембра 2021. године супротне члану I/2 Устава Босне и Херцеговине и члану III/3б) Устава Босне и Херцеговине.

97. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

98. С обзиром на одлуку Уставног суда у овом предмету, није неопходно посебно разматрати приједлоге подносилаца захтјева за доношење одлука о привременим мјерама.

99. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, анекс ове одлуке су издвојена мишљења председника Мате Тадића и судије Златка М. Кнежевића супротна одлуци. Потпредседник Миодраг Симовић даје изјаву о неслагању с већинском одлуком.

100. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Председник
Уставног суда Босне и Херцеговине
Мато Тадић

Издвојено мишљење председника Мате Гадића супротно одлуци

У овом предмету нисам се могао сложити с већином из следећих разлога:

1. Кључни проблем с уставноправног аспекта јест карактер аката који су оспорени – да ли се ради о политичким или правним актима, а одговор на ово питање има за последицу врсту одлуке Уставног суда, односно да ли ће се Уставни суд бавити у меритуму или задржати на допустивости.

Није спорно да је састав сваког демократски изабраног парламента резултат успјеха политичких странака на изборима. Свака од странака која уђе у парламент настоји да своје политичке идеје и програме изнесе на више начина. Најчешће је то кроз доношење закона. Но, врло често то су разне резолуције, декларације, закључци, информације и сл., акти који имају задатак исказивања политичких ставова. Мислим да су управо такви сви акти који су оспорени у овој одлуци. Нормално, сваки политички акт садржи у себи и неке правне аспекте, па тако и ови. Но, с уставноправног становишта кључно је који досег они имају, тј. кога ти акти обавезују. Јасно је да ови акти немају општеобавезујући карактер. Они су израз политичких одређења дијела заступника и за неизвршење, односно непридржавање ставова из ових аката нема никаквих санкција. Конкретна последица из ових аката, а онда и надлежност, по мојем схватању, може бити ако се ова политички исказана воља преточи у закон који је општеобавезујући за све грађане и који би подлијегао оцјени уставности. Уставни суд би тада имао надлежност и обавезу да мериторно одлучи о њиховој усклађености са Уставом БиХ.

2. Оспорени акти су донесени 10. децембра 2021. године и у њима је од Владе (која је такође политичко тијело састављено према већини у парламенту) тражено да се у року од шест мјесеци Парламенту на усвајање доставе закони из појединих области које су наведене у овим актима. Чињеница је да до доношења ове одлуке ниједан закон, а који се спомиње у оспореним актима, није од Владе упућен службено у процедуру у Парламент, а за неколико дана истиче тај рок, што све упућује на закључак да се ради о политичком акту. Истина, на сједници Народне скупштине био је Нацрт закона о ВСТС-у, али који није упутила Влада него сами заступници, и који још увијек није усвојен, док је Закон о Агенцији за лијекове РС донесен на основу Закона о лијековима и медицинским средствима РС из октобра 2021. године којим је предвиђено оснивање Агенције (и још није ступио на снагу).

3. Које су последице укидања појединих одредби оспорених аката!? Никакве, јер влада може и без оваквих аката припремати нацрте разних закона, и то јој је уставна и законска обавеза, те их слати у процедуру у парламент. То јој се не може забранити.

4. Ако влада и не би израдила нацрт закона, то могу урадити сами чланови парламента, што је њихово демократско право. Друго је питање, како је напријед наведено, квалитета тих закона и потенцијалне неуставности.

5. Оваквим ставом Уставни суд је врло екстензивно тумачио своју надлежност и тиме потенцијално отворио могућност низа таквих предмета, што би значило да се на неки начин бавимо политиком.

6. На крају, указујем да смо већ имали оваквих предмета које смо ријешили одбацивањем кроз допустивост. То је предмет број У-6/08 гдје је била оспорена Резолуција Народне скупштине РС која се односила на статус Косова. Ова резолуција се бавила спољном политиком, што је у искључивој надлежности институција БиХ, а у оспореним актима у овој одлуци не ради се о искључивим надлежностима него о, у складу са Уставом, пренесеним надлежностима. Оваквом одлуком Уставни суд је одступио од своје праксе, што није добро с аспекта владавине права и правне сигурности.

7. Због изнијетих разлога, нисам могао подржати већину.

Издвојено мишљење судије Златка М. Кнежевића супротно одлуци

Одлуком већине Уставни суд Босне и Херцеговине донио је Одлуку о допуштивности и меритуму број У-2/22 (као припојеним предметима како је наведено у Одлуци), с детаљним образложењем ставова већине по прихватању дјелимичног захтјева подносилаца захтјева.

У овом издвојеном мишљењу нећу детаљно наводити аргументе подносилаца захтјева нити одговоре друге стране, јер се налазе у Одлуци, нити ћу пренијети пуне текстове оспораваних докумената, који се такође налазе у образложењу Одлуке.

Мој основни разлог за супротно мишљење заснива се на питању допуштивности, односно да ли постоји надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине за одлучивање у конкретном случају. Пошто се ради о услову за било које даље одлучивање, нећу се бавити дијелом који би се могао назвати мериторним одлучивањем, мада би се и у погледу тога могао врло озбиљно оспорити став већине када је донесена одлука каква је донесена.

Дакле, ради се о двије ствари:

1. прихватању да је наступио (да постоји) уставни спор између државе Босне и Херцеговине и Републике Српске и
2. проглашењу докумената који су оспорени актима који потпадају под надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине да о њима одлучује.

Понављам, трећи разлог (мериторно одлучивање) нећу наводити у овом издвојеном мишљењу, мада сам детаљно говорио на сједници суда, јер сматрам да је суштински у овом предмету одлучивање о допуштивности а не о мериторној оцјени.

Како је наведено у Одлуци, а сада само понављам, предмет разматрања је била Декларација о уставним принципима Народне скупштине Републике Српске, те Закључци у вези с информацијама о: 1) правосудним институцијама Босне и Херцеговине, 2) преносу надлежности са Републике Српске на ниво Босне и Херцеговине у области одбране и безбједности; 3) преносу надлежности у области индиректног опорезивања; 4) преносу надлежности са Републике Српске на ниво Босне и Херцеговине.

Прво питање које се намеће је питање који је карактер докумената који су били предмет разматрања.

Наравно, одговор на то питање је услов за допуштивост разматрања пред Уставним судом. Нисам од оних који не прихватају изграђену праксу Уставног суда Босне и Херцеговине, који је уставну норму о својој надлежности тумачио шире, почев од надлежности за оцјену уставности закона Босне и Херцеговине па све до прихватања оцјене уставности и аката који нису закони, али због свог садржаја

имају посљедицу по уставни поредак и све грађане, као што је установљена пракса оцјена и докумената који су именовани као „Правилник“. Неке сам и као судија подржао, неке нисам, али свакако постоје разлози да се таква пракса установи или примјењује.

Међутим, у овом случају није само проблем „именовање“ докумената већ и то да они имају дефиницију у правном поретку Републике Српске, а које нико није оспорио ни раније, а ни у овом предмету.

Према Пословнику Народне скупштине Републике Српске (чланом 178) извршена је дефиниција врсте документа који се налази на оцјењивању пред Уставним судом.

Декларацијом, према овој дефиницији, „се изражава став Народне скупштине о ОПШТИМ питањима у вези са правима и дужностима Републике и другим општим питањима од интереса за грађане Републике“.

Када је ријеч о Закључцима, у неколико других чланова се говори о њиховом упућујућем карактеру у вези (наводим само за конкретни предмет) с Информацијама достављеним Народној скупштини и мишљењу Народне скупштине о томе.

Дакле, Декларација је политички документ, док се за закључак чак не може рећи ни та дефиниција, већ он представља осврт на достављену информацију којим се тражи од извршне власти или неког другог органа нешто што ће овај да испуни или не.

Ту је кључна разлика између већине и мене: увјерен сам да Уставни суд нема надлежност да оцјењује уставност политичких аката, а поготово не упућујућих докумената, јер нити је то предвиђено Уставом нити се до сада установљеном праксом Уставног суда уопште постављало као могућност.

С пуним правом указујем на постојање праксе Уставног суда који се у предмету број У-6/08 (а у којем је питање спора била материја која се према Уставу назива искључива надлежност Босне и Херцеговине као државе) изричито изјаснио да се о декларацијама, као политичким актима, не може и не жели да изјашњава јер немају карактер правног акта.

Образложење на које се наслонила већинска одлука гласи да су одређени елементи Декларације правног карактера јер налажу обављање одређених радњи другим институцијама. И то образложење иде до крајње границе, па се чак захтјев да се приступи доношењу новог Устава Републике Српске проглашава неуставним због политичких ставова у том захтјеву.

Та тврдња да се ради о правном а не о политичком карактеру суочава се с једним питањем на које се нема одговор, јер одговор не постоји. Дакле, питање је: А шта ако се не изврши тај тзв. правни карактер дијела Декларације? Шта ако се, рецимо, не приступи припреми текста новог Устава? Шта ако набројани из оспореног члана Декларације то не ураде? Каква је посљедица по њих? Да ли

уопште постоји могућност покретања неког правног поступка против њих? Очито је да та могућност не постоји! Једино преостаје проглашење, ако не изврше ставове из Декларације, њихове политичке одговорности.

И ево нас одмах на слому става о допустивости овог оцјењивања. Колико је све пренапрегнуто највише говори да се неки други ставови из Декларације, који су такође оспорени, проглашавају политичким и сходно томе неподобним за одлучивање, али се у том дијелу захтјев подносилаца не одбацује.

Нажалост, Уставни суд се овом одлуком већине изгубио између жеље да пошаше политичку поруку на туђе политичке поруке и свијести да на то нема право.

Чини ми се да је још тежа ситуација код Закључака...

Понављам, а шта ако онај коме је упућен Закључак не предузме ништа? Каква је посљедица? Да ли уопште има неког облика класичног разумијевања правне норме? Норма, обавеза, санкција за неизвршење. Наравно, поједностављујем, али је у суштини тачно. У Одлуци број У-7/16 Уставни суд наводи да нема надлежност да испитује законитост уопштено. А код ових закључака проглашава дијелове! правним, и њихове уопштенисти! преиспитује као оцјену уставности. У моменту доношења ове одлуке Уставном суду је било познато да Влада Републике Српске није извршила један од закључака (није доставила Нацрт закона о ВСТС-у Републике Српске), па чак и да се група посланика појавила са својим нацртом који се изгубио негдје у парламентарним каналима. И то сазнање говори да се ради о политичким актима који не стварају било коју другу, осим политичке посљедице.

Сматрам да немам ни потребу да детаљније елаборирам разлоге због чега нисам могао да прихватим допустивост ових захтјева јер се, по мени, ради о ноторним стварима. Да ли се у политичком смислу ради о прихватљивим или неприхватљивим актима те да ли ће се о томе водити политичке расправе није на Уставном суду да цијени, а још мање да допусти да га увуку у те расправе.

Овако, с оваквом одлуком, Уставни суд није ојачао свој ауторитет (осим ако циљ није био да се одлуке неких других политичких фактора из претходног периода заштите од политичке оцјене), није постигао чак ни ефекат у политичкој сфери.

Ни подносиоци захтјева немају разлога да буду задовољни, ако се упусте у анализу онога шта су тражили и шта је прихваћено (а дијелове који нису прихваћени Уставни суд је индиректно прогласио допуштеним), долазимо до закључка да се, нажалост, политизација нашег друштвеног живота прелила и на одлуке Уставног суда.

А то није циљ нашег постојања.

Због ових разлога, те и због других о којима сам говорио на сједници, а које нисам сматрао потребним сада понављати, нисам могао да прихватим одлуку већине и гласао сам супротно.

Predmet broj U-15/21

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 89/21)

Odluka od 14. jula 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-15/21**, rješavajući zahtjev **sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineja b), člana 59. st. (1) i (2), člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 14. jula 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 89/21),

utvrđuje se da Zakon o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 89/21) nije u skladu sa čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (2) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ukida se Zakon o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 89/21).

Ukinuti Zakon o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 89/21), u skladu sa članom

61. stav (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske: Mihnet Okić, Alija Tabaković, Džemaludin Šabanović, Faruk Đozić, Muris Čirkić, Ahmet Čirkić i Samir Baćevac (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva) podnijelo je 24. novembra 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 89/21, u daljnjem tekstu: osporeni zakon) sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je da dostavi odgovor za zahtjev.
3. Narodna skupština je, nakon što je u dva navrata tražila produženje roka za dostavljanje odgovora (na koje traženje je Ustavni sud udovoljio), dostavila odgovor koji je u Ustavnom sudu zaprimljen 24. februara 2022. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnosioci zahtjeva ukazuju da, prema izričitoj odredbi člana III/3.b) Ustava BiH, entiteti u Bosni i Hercegovini imaju pozitivnu ustavnopravnu obavezu da usaglašavaju entitetske ustave i zakone s Ustavom Bosne i Hercegovine. Supremacija Ustava Bosne i Hercegovine nema izuzetaka. Analizirajući praksu entitetskih zakonodavnih tijela u vezi s ovom obavezom, može se zaključiti da je oni ne doživljavaju kao pozitivnu obavezu, niti da zauzimaju proaktivan stav u pogledu zaštite ustavnosti poštovanja normativnopravne hijerarhije. Pored činjenice da je visoki predstavnik (supstituirajući institucije Bosne i Hercegovine) donio Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, koji je

objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 46/21 (u daljnjem tekstu: Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH), te jasne obaveze entiteta da se pridržavaju Ustava Bosne i Hercegovine, Narodna skupština je donijela Zakon o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine. Podnosioci zahtjeva ukazuju da su odredbe osporenog zakona neustavne iz više razloga, a prije svega zbog toga što:

- Krše odredbe člana I/2. Ustava BiH. Navedene ustavne odredbe sadrže načelo vladavine prava koje označava sistem političke vlasti zasnovan na poštovanju ustava, zakona i drugih propisa kako od građana tako i od samih nosilaca državne vlasti. Načelo vladavine prava zahtijeva da svi ustavi, zakoni i drugi propisi koji se donose moraju biti usklađeni s ustavnim načelima. U skladu s Aneksom 10 (Sporazum o civilnom provođenju Mirovnog ugovora) Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (u daljnjem tekstu: Dejtonski sporazum), visoki predstavnik je konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja Dejtonskog sporazuma i „pruža pomoć, kada to ocijeni neophodnim, u iznalaženju rješenja za sve probleme koji se pojave u vezi s civilnim provođenjem“. U skladu sa svojim ovlaštenjima iz ove odredbe, ali i Zaključkom Vijeća za implementaciju mira iz Bona (9. i 10. decembra 1997. godine), visoki predstavnik je donio Odluku kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH. Postupajući na taj način, a prema ranijim stavovima Ustavnog suda BiH, visoki predstavnik je supstituirao domaće vlasti, te djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakon koji je donio smatra se zakonom Bosne i Hercegovine. Narodna skupština je usvajajući osporeni zakon ignorirala ustavno načelo vladavine prava, te odbila da poštuje Ustav Bosne i Hercegovine i zakone koji su na snazi, što ovaj zakon čini neustavnim.

- Krše odredbe člana III/3.b). Entiteti, kao i svaki drugi nivo vlasti u Bosni i Hercegovini, uživaju ustavnu autonomiju, ali je, prema odredbi člana III/3.b), ta autonomija podređena obavezi entiteta, kao i drugih administrativnih jedinica, da se pridržavaju Ustava BiH i „odluka institucija Bosne i Hercegovine“. Supstituirajući institucije Bosne i Hercegovine, dakle postupajući kao vlast Bosne i Hercegovine, visoki predstavnik je donio Odluku kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH, koji ima prirodu domaćeg zakona te se mora smatrati zakonom BiH. Vlasti entiteta Republike Srpske su osporenim zakonom odlučile da se Odluka visokog predstavnika, a time i njome doneseni Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH, neće primjenjivati na teritoriji entiteta Republike Srpske. Takav stav Narodne skupštine je suprotan obavezama entiteta da poštuju „odluke institucija Bosne i Hercegovine“, što ga čini protivnim odredbama člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

5. Podnosioci zahtjeva su dalje ukazali na čl. II i V Aneksa 10. Dejtonskog sporazuma, na Zaključke Vijeća za implementaciju mira u vezi s visokim predstavnikom, na mišljenje Venecijanske komisije, na odluke Ustavnog suda u kojima je analiziran položaj te odluke visokog predstavnika (U-9/00, U-16/00, U-25/00 i U-26/01). U skladu

sa svojim ovlaštenjima, visoki predstavnik je intervenirao i donio Odluku kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH. Na takvo postupanje je bio prinuđen jer su „sve zakonodavne inicijative pokrenute pred Parlamentarnom skupštinom Bosne i Hercegovine za rješavanje ovog pitanja blokirane“. Nadalje, visoki predstavnik je u Odluci odlučio da je Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH privremenog karaktera i ostavio mogućnost Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da ga usvoji u istom obliku bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta. Podnosioci zahtjeva navode (pozivanjem na Odluku Ustavnog suda broj *U-9/00*) da je strana koja je nezadovoljna ovim zakonom imala na raspolaganju više pravnih sredstava koja su u skladu sa Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, kojima je mogla izraziti svoje nezadovoljstvo i osporiti ili mijenjati Krivični zakon BiH, a odlučila se da postupa na protivustavan način, donoseći osporeni zakon.

6. Podnosioci zahtjeva su predložili da Ustavni sud donese odluku kojom se usvaja zahtjev i utvrđuje da osporeni zakon nije u skladu s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine. Također, podnosioci zahtjeva su zatražili da Ustavni sud donese privremenu mjeru „zabranjuje se primjena [osporenog zakona] do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po ovom zahtjevu“. Kako je navedeno, izricanje privremene mjere je neophodno radi sprečavanja štetnih posljedica koje bi primjenom pobijanih odredbi proizašle za Bosnu i Hercegovinu, a posebno što bi na taj način bila ugrožena vladavina prava i što bi primjenom osporenog zakona moglo doći do sukobljavanja institucija nadležnih za provođenje zakona Bosne i Hercegovine i entiteta Republika Srpska.

b) Odgovor na zahtjev

7. Narodna skupština je najprije osporila legitimaciju podnosiocima zahtjeva navodeći da sedam delegata u Vijeću naroda Republike Srpske nema procesnu mogućnost za podnošenje zahtjeva iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Navedeno je da se radi o pogrešnom pozivanju na Ustav Bosne i Hercegovine jer Vijeće naroda nije ni zakonodavni organ ni posebni dom Narodne skupštine. Ustavni sud bi trebao ovaj zahtjev da odbaci (suprotno dosadašnjoj praksi Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetima br. *U-7/10*, *U-8/19*, *U-9/19*, *U-4/20* i drugim).

8. Osporeni zakon je donesen na osnovu Ustava Republike Srpske. Ustavni osnov za donošenje predmetnog zakona Narodna skupština ima u odredbama sadržanim u Aman-dmanu XXXII na član 68. stav 1. tačke 1, 4, 5. i 18. Ustava Republike Srpske. Također, ustavni osnov je definiran u članu 70. stav 1. tačka 2. Ustava Republike Srpske, prema kojem Narodna skupština Republike Srpske donosi zakone, druge propise i opće akte.

9. To što podnosioci zahtjeva pokušavaju definirati visokog predstavnika, pod opravdanjem osiguranja vladavine prava, kao „postupajuću vlast BiH“ i supstitut za

Parlamentarnu skupštinu je „prvorazredni incident nezabilježen u pravnoj praksi u okviru pravnog sistema prihvaćenog od civiliziranih naroda, a koji baštini posebne vrijednosti“.

10. Iz teksta podnesenog zahtjeva stječe se utisak da podnosioci zahtjeva imaju krajnju namjeru podriivanja zakonodavnih i predstavničkih institucija Bosne i Hercegovine, na prvom mjestu Parlamentarne skupštine, a konsekvntno i Narodne skupštine kao zakonodavnog i predstavničkog organa entiteta i uzurpacije njihovih nadležnosti garantiranih ustavima.

11. U članu 1. osporenog zakona propisano je da se Odluka visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH neće primjenjivati na teritoriji Republike Srpske. Takvo rješenje je propisano zato što visoki predstavnik nema ustavnopravni osnov za donošenje konkretne odluke, te predstavlja grubo kršenje međunarodnog prava, ustavnog poretka Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Takvom odlukom, koja je donesena van institucija BiH i suprotno procedurama predviđenim Ustavom, direktno se podriiva vladavina prava i ugrožava pravna sigurnost. Dalje se u odgovoru navodi da to što je predviđeno da je visoki predstavnik konačni autoritet utvrđuje njegov puni mandat i nadležnost u tumačenju, ali ne i u donošenju izmjene i dopuna Dejtonskog mirovnog sporazuma i njegovih aneksa, kao i da se podnosioci zahtjeva „tendenciozno“ pozivaju na Zaključke Vijeća za implementaciju mira iz Bona.

12. Dalje, upućujući na odredbe čl. II i V Aneksa 10. Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao i tačku XI/2. Zaključaka Vijeća o implementaciji mira, Narodna skupština u odgovoru zaključuje da visoki predstavnik nema nadležnosti da donosi zakone iz nadležnosti države ili entiteta, te je jasno da je nametnuti zakon donijet bez valjanog ustavnopravnog osnova.

13. Pozivajući se na studiju Venecijanske komisije, kao i na član 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), Narodna skupština smatra da je Odluka visokog predstavnika protivna članu 10. Evropske konvencije, članu II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine, članu 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članu 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, odnosno međunarodnom pravu i ustavnom poretku Bosne i Hercegovine, zbog čega je Narodna skupština donijela osporeni zakon.

14. Narodna skupština je navela da smatra da je ovo jedinstvena prilika da Ustavni sud konačno zauzme ispravno stanovište u vezi s položajem visokog predstavnika u BiH i zaštititi odredbe sadržane u čl. II/1, II/3.g), II/3.h), III/1, III/2, III/3.a), III/5.a), IV/3.c) i IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine. Tako bi se zaštitio integritet institucija BiH, ali i odredaba Dejtonskog mirovnog sporazuma u cjelini. U suprotnom, potvrđivanjem ovakvih nadležnosti, tj. ovlaštenja visokom predstavniku na način kako je to navedeno u zahtjevu, definitivno će biti derogiran ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine u cjelini, a djelimično i Dejtonski mirovni sporazum.

15. Prihvatanje da bilo koji pojedinac, uključujući i visokog predstavnika, može sam usvajati zakonske akte u BiH pravno je nedopustivo, u koliziji je sa svim ustavnim aktima u BiH, kao i dostignutim demokratskim i općim civilizacijskim standardima. Usvajanje zakonskih akata od jednog čovjeka, uključujući i visokog predstavnika, značilo bi potpunu pravnu i političku delegitamaciju bilo koje države na svijetu, potpunu eliminaciju njenog suvereniteta i dovođenje zemlje i svih njenih naroda i građana u stanje potpune i ničim uvjetovane političke zavisnosti od tog pojedinca, a što je u potpunoj koliziji s preambulom, članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

16. Narodna skupština navodi da se Evropa, kolijevka demokratije, od 1215. godine i donošenja dokumenta *Magna carta libertatum* bori za ograničavanje vlasti pojedinca i zaštitu individualnih sloboda i prava, a u BiH u XXI vijeku „imamo situaciju da pojedinac donosi zakone“ van najviše zakonodavne vlasti. Narodna skupština je stoga zaključila da je neosnovan zahtjev i predložila da Ustavni sud zahtjev odbije, te je osporila prijedlog za donošenje privremene mjere koji nije konkretiziran.

IV. Relevantni propisi

17. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

Član I
Bosna i Hercegovina

2. *Demokratska načela*

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član III/3.b)
Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i
Hercegovine i entiteta

3. *Pravni poredak i nadležnosti institucija*

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

18. **Krivični zakon Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 3/03, 32/03 – ispravka, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15, 35/18 i 46/21). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji u relevantnom dijelu glasi:

III – GLAVA TREĆA – PRIMJENA KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA
BOSNE I HERCEGOVINE

Primjena krivičnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine prema svakome ko na teritoriji Bosne i Hercegovine počini krivično djelo

Član 8. stav 1.

(1) Krivično zakonodavstvo Bosne i Hercegovine primjenjuje se prema svakome ko počini krivično djelo na teritoriji Bosne i Hercegovine.

19. Odluka Visokog predstavnika broj 26/21 od 22. jula 2021. godine kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 46/21 od 27. jula 2021. godine):

[...]

Konstatirajući da su sve zakonodavne inicijative pokrenute pred Parlamentarnom skupštinom Bosne i Hercegovine za rješavanje ovog pitanja blokirane.

Iz prethodno utvrđenih razloga Visoki predstavnik ovim donosi sljedeću

Odluku

kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15 i 35/18)

1. Zakon koji slijedi i koji čini sastavni dio ove Odluke stupa na snagu kao što je predviđeno u članu 2. tog Zakona, na privremenoj osnovi sve dok ga Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji u istom obliku, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta.

2. Ova Odluka stupa na snagu odmah i odmah se objavljuje na službenoj internetskoj stranici Ureda visokog predstavnika i u „Službenom glasniku BiH“.

ZAKON

O DOPUNI KRIVIČNOG ZAKONA BOSNE I HERCEGOVINE

Član 1.

(Dopuna člana 145a)

(1) U Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15 i 35/18), u članu 145a, iza stava (1), dodaju se novi stavovi (2) do (6), koji glase:

„(2) Ko javno podstrekne na nasilje ili mržnju usmjerenu protiv grupe osoba ili člana grupe određene s obzirom na rasu, boju kože, vjeroispovijest, porijeklo ili nacionalnu ili etničku pripadnost, ako takvo ponašanje ne predstavlja krivično djelo iz stava (1) ovog člana, kaznit će se kaznom zatvora od tri mjeseca do tri godine.

(3) Ko javno odobri, porekne, grubo umanji ili pokuša opravdati zločin genocida, zločin protiv čovječnosti ili ratni zločin utvrđen pravosnažnom presudom u skladu s Poveljom Međunarodnog vojnog suda pridruženom uz Londonski sporazum od 8. avgusta 1945. ili Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju ili Međunarodnog krivičnog suda ili suda u Bosni i Hercegovini, a usmjeren je protiv grupe osoba ili člana grupe određene s obzirom na rasu, boju kože, vjeroispovijest, porijeklo ili nacionalnu ili etničku pripadnost, i to na način koji bi mogao potaknuti na nasilje ili mržnju usmjerenu protiv takve grupe osoba ili člana takve grupe, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(4) Ko krivično djelo iz stava (1) do (3) ovog člana izvrši tako da javnosti učini dostupnim ili joj distribuirati letke, slike ili druge materijale, kaznit će se kaznom zatvora od najmanje jedne godine.

(5) Ako je krivično djelo iz stava (1) do (3) ovog člana počinjeno na način kojim se može poremetiti javni red i mir ili je prijeteće, zlostavljajuće ili uvredljivo, počinilac će se kazniti kaznom zatvora od najmanje tri godine.

(6) Ko dodijeli priznanje, nagradu, spomenicu, bilo kakav podsjetnik ili bilo kakvu privilegiju ili slično osobi osuđenoj pravosnažnom presudom za genocid, zločin protiv čovječnosti ili ratni zločin, ili imenuje javni objekat kao što je ulica, trg, park, most, institucija, ustanova, općina ili grad, naselje i naseljeno mjesto, ili slično, ili registrira naziv po ili prema osobi osuđenoj pravosnažnom presudom za genocid, zločin protiv čovječnosti ili ratni zločin, ili na bilo koji način veliča osobu osuđenu pravosnažnom presudom za genocid, zločin protiv čovječnosti ili ratni zločin, kaznit će se kaznom zatvora od najmanje tri godine.“

(2) Stav (2), koji postaje stav (7), mijenja se i glasi:

„(7) Počinilac krivičnog djela iz stava (1) do (4) ovog člana koji je dužnosnik ili odgovorna osoba ili zaposlenik u instituciji vlasti ili bilo kojem organu koji se finansira putem javnog budžeta, kaznit će se kaznom zatvora od najmanje tri godine.“

Član 2.

(Stupanje na snagu)

Ovaj Zakon stupa na snagu osam dana od dana objavljivanja na službenoj internetskoj stranici Ureda visokog predstavnika, ili jedan dan od dana objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“, koji god od tih dana nastupi ranije.

20. Zakon o neprimjenjivanju Odluke Visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik RS“ broj 89/21 od 7. oktobra 2021. godine):

Član 1.

Odluka Visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, kojom se u Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine („Službeni

glasnik BiH“, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15 i 35/18) u članu 145a, iza stava 1. dodaju novi st. 2. do 6, a važeći stav 2. mijenja i numeričke kao novi stav 7, neće se primjenjivati na teritoriji Republike Srpske.

Član 2.

(1) Nadležni organi Republike Srpske neće sarađivati sa nadležnim organima Bosne i Hercegovine u pogledu primjene Odluke Visokog predstavnika iz člana 1. ovog zakona.

(2) Vlada Republike Srpske stupanjem na snagu ovog zakona osigurat će primjenu stava 1. ovog člana s ciljem zaštite građana Republike Srpske.

Član 3.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objave u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

V. Dopustivost

21. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne Hercegovine.

22. Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

23. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnijelo je sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske, koje ukupno broji 28 delegata, što čini jednu četvrtinu članova bilo kojeg zakonodavnog organa entiteta, što znači (suprotno navodima iz odgovora na zahtjev) da je zahtjev podnio ovlašten subjekt u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj U-7/10 od 26. novembra 2010. godine, tačka 21, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba). U odnosu

na pitanje legitimacije podnosioca zahtjeva, Ustavni sud se navedene prakse držao i u svim narednim odlukama u kojima je rješavao o istom prigovoru, i to odluka broj U-4/21 od 23. septembra 2021. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 63/21, odluka broj U-4/20 od 26. marta 2021. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 22/21, odluka broj U-8/19 od 6. februara 2020. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 16/20 itd.

24. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je predmetni zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt i da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

VI. Meritum

25. Podnosioci zahtjeva navode da osporeni zakon nije saglasan čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno da krši načela navedena u ovim članovima, kao i da je Narodna skupština donoseći osporeni zakon prekršila načela iz navedenih članova.

26. Narodna skupština je osporila navode iz zahtjeva ukazujući da visoki predstavnik nema ovlaštenja za donošenje/nametanje zakona, te da je takvo postupanje suprotno ustavnim odredbama, članovima Evropske konvencije i drugim međunarodnim dokumentima. Suprotno tome, Narodna skupština je djelovala u skladu s ustavnim odredbama i nadležnostima kada je donijela osporeni zakon.

27. Razmatranje ovlaštenja visokog predstavnika da donosi zakone, kao i pravnu prirodu i status takvih zakona Ustavni sud je prvi put razmatrao u Odluci broj U-9/00 od 3. novembra 2000. godine kada je ispitivao ustavnost Zakona o državnoj graničnoj službi, a takve se prakse dosljedno držao i u svim ostalim odlukama koje su sadržavale iste ili slične prigovore kao u konkretnom slučaju (vidi Ustavni sud, Odluka broj U-9/00 od 3. novembra 2000. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/01, Odluka broj U-16/00 od 2. februara 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 13/01, Odluka broj U-25/00 od 23. marta 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 17/01 i U-26/01 od 28. septembra 2001. godine, objavljena u „Službenom glasniku“ broj 4/02). Stoga, u odnosu na prigovore iz odgovora na zahtjev koji se odnose na ovlaštenje visokog predstavnika da donosi zakone, kao i ostale prigovore u vezi s tim pitanjem, Ustavni sud se poziva na svoju praksu iz Odluke broj U-9/00 (tačke 5. i 6) kako slijedi:

5. Zakon o državnoj graničnoj službi je nametnuo visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini 13. januara 2000. godine, nakon što Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije usvojila Nacrt zakona koji je 24. novembra 1999. godine predložilo Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Uzimajući u obzir sveukupnu situaciju u Bosni i Hercegovini, pravni status visokog predstavnika kao predstavnika

međunarodne zajednice nije izuzetak, već su slične funkcije poznate iz drugih zemalja u specijalnim političkim okolnostima. Relevantni primjeri su mandati pod režimom Društva naroda, i, u nekim pogledima, Njemačka i Austrija nakon Drugog svjetskog rata. Iako priznate kao suverene, dotične države su bile podvrgnute međunarodnom nadzoru, a strane vlasti su djelovale u tim državama u ime međunarodne zajednice, supstituirajući se za domaće vlasti. Akti koje su donosile međunarodne vlasti su često bivali donošeni u ime država pod kontrolom.

Takva situacija se svodi na neku vrstu funkcionalne dualnosti: jedna vlast jednog pravnog sistema intervenira u drugom pravnom sistemu, čime njene funkcije postaju dualne. Isto vrijedi i za visokog predstavnika: međunarodna zajednica mu je povjerila posebne ovlasti i njegov mandat je međunarodnog karaktera. U konkretnom slučaju, visoki predstavnik – čije ovlasti koje proizlaze iz Aneksa 10. Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti – intervenirao je u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti. U tom pogledu, on je, stoga, djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakon koji je on donio je prirode domaćeg zakona te se mora smatrati zakonom Bosne i Hercegovine.

6. Stoga, bez obzira na prirodu ovlasti dodijeljenih visokom predstavniku Aneksom 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, činjenica da je Zakon o državnoj graničnoj službi donio visoki predstavnik, a ne Parlamentarna skupština, ne mijenja njegov status zakona, ni u njegovoj formi, budući da je ovaj zakon objavljen kao takav u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ 26. januara 2000. godine („Službeni glasnik“ br. 2/2000), kao ni u njegovoj suštini, koja se, bio on ili ne u saglasnosti sa Ustavom, tiče sfere koja potpada pod zakonodavnu nadležnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine prema članu IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština je slobodna da mijenja čitav tekst ili dio teksta ovog zakona u budućnosti, pod pretpostavkom da se ispoštuje odgovarajuća procedura.

28. Dakle, nesporno je da je i u konkretnom slučaju, donošenjem Zakona o dopuni Krivičnog zakona BiH, visoki predstavnik supstituirao domaće vlasti, u konkretnom slučaju Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine, a zakon koji je donio ima prirodu domaćeg zakona i smatra se zakonom Bosne i Hercegovine. Osim ovog, Ustavni sud će se kratko očitovati na prigovor iz odgovora na zahtjev, da je osporeni zakon donijet na osnovu ovlaštenja iz Ustava Republike Srpske. U vezi s tim, ukazuje se da nije sporno ovlaštenje Narodne skupštine da donosi zakone, kao i druge pravne akte, ali takvi zakoni moraju biti u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine.

29. S obzirom na to da je u konkretnom slučaju osporenim zakonom zabranjena primjena zakona Bosne i Hercegovine u Republici Srpskoj, Ustavni sud ukazuje na svoju relevantnu praksu koja se tiče ustavne obaveze poštovanja državnih zakona od entiteta i drugih administrativnih jedinica Bosne i Hercegovine. U Odluci broj U-14/04 (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-14/04 od 29. oktobra 2010.

godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 23/05) Ustavni sud je usvojio stav da „donošenje entitetskih zakona oprečno proceduri koja je propisana državnim zakonima pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredaba člana III/3.b) Ustava BiH, te da se obaveze koje nameću državni zakoni moraju poštovati“. Ovaj stav Ustavni sud je reafirmirao i u Odluci broj U-2/11 (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-2/11* od 27. maja 2011. godine, tačka 52, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11) u kojoj je ponovno istaknuo „zakoni Bosne i Hercegovine koje je usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine smatraju se odlukama institucija Bosne i Hercegovine“ iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te donošenje zakona od entiteta ili drugih administrativnih jedinica u Bosni i Hercegovini suprotno proceduri koju propisuju državni zakoni može dovesti u pitanje poštovanje odredaba člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojima su entiteti i druge administrativne jedinice u Bosni i Hercegovini dužni da se pridržavaju, između ostalog, (i) odluka institucija Bosne i Hercegovine. Kada bi se smatralo suprotno, osim što bi se u potpunosti doveo u pitanje autoritet institucija Bosne i Hercegovine, dovelo bi se u pitanje i načelo iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem će „Bosna i Hercegovina biti demokratska država koja će funkcionirati prema slovu zakona“. U tom slučaju, s pravom bi se moglo postaviti pitanje svrhe državnih zakona (npr. zakona u oblasti privatizacije, zatim rada osiguravajućih društava, indirektnog oporezivanja i sl.) ako bi entiteti ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine mogli donositi zakone kojima se krše ili izbjegavaju obaveze koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona, tj. zakona donesenih na nivou institucija Bosne i Hercegovine. Dakle, entiteti (ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine) moraju poštovati obaveze koje im se nalažu putem zakona koje su donijele institucije Bosne i Hercegovine. Činjenica da te obaveze nisu ispoštovane može dovesti do kršenja odredaba Ustava Bosne i Hercegovine.“

30. Osim navedene prakse, ukazuje se i na skorašnju Odluku broj U-2/22 u kojoj je Ustavni sud naglasio (vidi Odluka broj *U-2/22* od 26. maja 2022. godine, tačka 91, dostupna na www.ustavnisud.ba) „jedini način prestanka djelovanja navedenih zakona kao odluka donesenih u institucijama BiH mogu biti nove odluke institucija Bosne i Hercegovine, što podrazumijeva da sve dok su zakoni kao odluke institucija BiH na pravnoj snazi entiteti su ih dužni poštovati i ne mogu imati nadležnosti za usvajanje bilo kakvih zakonodavnih aktivnosti u tim oblastima“.

31. Imajući u vidu nespornu sadržaj osporenog zakona kojim je primjena Zakona o dopuni Krivičnog zakona BiH zabranjena u Republici Srpskoj, te je zabranjeno organima Republike Srpske da sarađuju u provođenju ovog zakona s organima Bosne i Hercegovine, kao i nespornu praksu Ustavnog suda na koju je ukazano u prethodnom dijelu obrazloženja, jasno je da u Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoje odredbe na osnovu kojih bi se mogla opravdati ustavnost osporenog zakona koji je donijela Narodna skupština Republike Srpske. Prema načelu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i

Hercegovine, entiteti su dužni da poštuju zakone na nivou Bosne i Hercegovine. Kao što je ranije rečeno, Zakon o dopuni Krivičnog zakona BiH ima se smatrati zakonom Bosne i Hercegovine. Osim toga, prema članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, entiteti su dužni da poštuju odluke institucija Bosne i Hercegovine. Prethodno je rečeno da je visoki predstavnik donošenjem Zakona o dopuni Krivičnog zakona BiH supstituirao domaće institucije. U konkretnom slučaju supstituirana institucija je Parlamentarna skupština BiH umjesto koje je visoki predstavnik donio navedeni zakon. Dakle, navedeni zakon, osim što se smatra zakonom Bosne i Hercegovine, smatra se i odlukom institucija Bosne i Hercegovine. Sve navedeno, u vezi sa Zakonom o dopuni Krivičnog zakona BiH i članovima I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, prekršeno je donošenjem osporenog zakona.

32. Ustavni sud zaključuje da je sporni zakon suprotan članu I/2. i članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

VII. Zaključak

33. Ustavni sud zaključuje da sporni zakon koji je donijela Narodna skupština nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

34. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

35. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati prijedloge podnosioca zahtjeva za donošenje odluka o privremenim mjerama.

36. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Predmet broj U-10/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu kompatibilnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22) sa člankom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine

Odluka od 22. rujna 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-10/22**, rješavajući zahtjev **šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) alineja b), članka 59. st. (1) i (2), članka 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica
Miodrag Simović, dopredsjednik
Mirsad Ćeman, dopredsjednik
Helen Keller, dopredsjednica
Seada Palavrić, sutkinja
Angelika Nußberger, sutkinja
Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 22. rujna 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se zahtjev šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Utvrdjuje se da Republika Srpska nema ustavnu nadležnost za reguliranje pravne materije koja je predmet Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22), jer je to, u skladu sa člankom I/1., člankom III/3.(b) i člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, nadležnost Bosne i Hercegovine.

U skladu sa člankom 61. stavak (2) Ustava Bosne i Hercegovine, stavlja se izvan pravne snage Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22).

U skladu sa člankom 61. stavak (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22) prestaje važiti narednog dana od dana objave odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Bakir Izetbegović, Asim Sarajlić, Amir Fazlić, Munib Jusufović, Denis Bećirović i Zlatko Miletić, šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva), podnijeli su 13. travnja 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu kompatibilnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22; u daljnjem tekstu: sporni zakon) sa člankom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine. Istodobno su podnosioci zahtjeva zatražili da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom bi zabranio primjenu spornog zakona do donošenja konačne odluke o zahtjevu.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština RS) zatraženo je 18. travnja 2022. godine da dostavi odgovor za zahtjev.
3. Narodna skupština RS je dostavila odgovor 20. svibnja 2022. godine.

III. Činjenice

4. Narodna skupština RS je 10. veljače 2022. godine usvojila sporni Zakon broj 02/1-021-122/22, čiji je sadržaj pobliže opisan u dijelu ove odluke – Relevantni propisi (točka 20.).
5. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske donijelo je Rješenje broj UV-1/22 od 23. ožujka (objavljeno u „Službenom glasniku RS“ broj 26/22 od 28. ožujka 2022. godine) kojim je odlučeno da nije prihvatljiv zahtjev Kluba delegata bošnjačkog naroda u Vijeću naroda Republike Srpske za utvrđivanje povrede vitalnog nacionalnog interesa bošnjačkog naroda zbog donošenja predmetnog zakona.
6. Predsjednica Republike Srpske (Željka Cvijanović, s. r.) 30. ožujka 2022. godine donijela je Ukaz o proglašenju spornog zakona. Taj ukaz je 5. travnja 2022. godine objavljen u „Službenom glasniku RS“ broj 29/22).

7. Visoki predstavnik je 12. travnja 2022. godine donio Nalog o obustavi primjene spornog zakona broj 01/22 (objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 22/22 od 15. travnja 2022. godine; Nalog sadrži tri članka). U članku 1. Naloga je navedeno da se primjena spornog zakona ovim putem obustavlja do stupanja na snagu konačne odluke Ustavnog suda o spornom zakonu. U članku 2. Naloga je navedeno da se on donosi na temelju međunarodnog mandata visokog predstavnika i ne donosi se supstituiranjem bilo kojeg domaćeg organa vlasti, te da će Nalog imati prvenstvo u odnosu na bilo koje nekonzistentne odredbe bilo kojeg zakona, propisa ili akta, bilo postojećeg, bilo budućeg. Također, u članku 2. Naloga je navedeno i da se on izravno primjenjuje i nije potrebna nijedna dodatna radnja radi osiguranja njegovog pravnog dejstva. Konačno, u članku 3. Naloga je istaknuto da on stupa na snagu odmah i objavljuje se na službenim internetskim stranicama Ureda visokog predstavnika, te da se odmah objavljuje u „Službenom glasniku BiH“.

IV. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

8. Podnositelji zahtjeva navode da je donošenje spornog zakona u suprotnosti sa člankom I/1., člankom III/3.(b), člankom IV/4.(e) i člankom 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine. U svezi s tim se navodi da je Narodna skupština RS, i pored jasnih zabrana da se pitanje „državne imovine“ rješava jednostrano i jasnog stajališta Ustavnog suda (iz odluka br. *U-1/11*, *U-8/19* i *U-9/19*) da je to pitanje u isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine, donijela sporni zakon kojim je jednostrano riješeno pitanje dijela „državne imovine“. Dalje se navodi da je donošenje spornog zakona u suprotnosti i sa važećim Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 18/05 i 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08), te dva entitetska zakona kojima se zabranjuje raspolaganje „državnom imovinom“ na području Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske, ali i u suprotnosti s nizom odluka Ustavnog suda prema kojima je pitanje „državne imovine“ (*U-1/11*, *U-8/19*, *U-9/19*, *U-16/20* i *U-4/21*) u isključivoj nadležnosti države Bosne i Hercegovine i njezinih organa. Potom se ističe da se člankom 3. spornog zakona propisuje da je „imovina koja se smatra vlasništvom subjekata javne vlasti [...], koju ti subjekti koriste za obavljanje njihove djelatnosti i funkcioniranje, po sili zakona svojina tih subjekata“. S obzirom na to da se prema odredbama spornog zakona „subjektima javne vlasti“ koji će postati nositelji prava vlasništva nad „državnom imovinom“ smatraju Republika Srpska, jedinice lokalne samouprave, javna poduzeća, javne ustanove i druge javne službe čiji je osnivač Republika Srpska, jasno je da se radi o velikom zahvatu radi stjecanja prava vlasništva nad „državnom imovinom“. Ovako neustavno dodijeljeno pravo vlasništva na dijelovima „državne imovine“ entitetu Republika Srpska, kako to navode podnositelji zahtjeva, bilo bi osnova za daljnje definiranje raspolaganja i upravljanja ovom imovinom, što bi se propisalo posebnim zakonom.

9. Podnositelji zahtjeva, dalje, ističu da se spornim zakonom omogućuje da dio „državne imovine“, koja je vlasništvo Bosne i Hercegovine, bude pretvoren u entitetsku imovinu, odnosno u imovinu jedinice lokalne samouprave, javnih poduzeća, javnih ustanova i drugih javnih službi čiji je osnivač Republika Srpska, što je suprotno članku I/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Podnositelji se potom pozivaju na članak III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, pa ukazuju da Ustav Bosne i Hercegovine daje nadležnost državi Bosni i Hercegovini i njezinim institucijama (ne entitetima ili nekim drugim administrativnim razinama) da reguliraju pitanje „državne imovine“, kao što se to čini osporenim odredbama spornog zakona. Također navode da odredbe spornog zakona krše ujedno i članak IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine kojim se Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine daje nadležnost u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države.

10. Ukazujući da je „državna imovina“ pitanje u isključivoj nadležnosti države Bosne i Hercegovine i njezinih organa, podnositelji zahtjeva, u dijelu naslovljenom kao „Bitne činjenice u vezi sa državnim imovinom u BiH“, ukazuju na Zakon o pretvorbi društvene svojine iz 1994. godine („Službeni list SRBiH“ broj 33/94), koji je i danas na snazi u skladu sa točkom 2. Aneksa II. na Ustav Bosne i Hercegovine (Kontinuitet propisa). Dalje se navodi i da je kontinuitet prava vlasništva nad imovinom Republike Bosne i Hercegovine, odnosno bivše Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, potvrđen i Presudom Suda Bosne i Hercegovine broj P-254/06 od 3. listopada 2008. godine. Potom se ističe da Sporazum o pitanjima sukcesije između Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Republike Makedonije, Republike Slovenije i Savezne Republike Jugoslavije (koji je odlukom Predsjedništva Bosne i Hercegovine ratificiran 28. studenog 2001. godine; „Službeni glasnik BiH“ – Međunarodni ugovori broj 10/2001, u daljnjem tekstu: Sporazum o sukcesiji) pokazuje da je država Bosna i Hercegovina titular vlasništva nad nepokretnom imovinom bivše SFRJ, koja se nakon raspada bivše SFRJ nalazi na teritoriju Bosne i Hercegovine. Do istog zaključka je došao i Ustavni sud u Odluci broj U-1/11 (Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-1/11 od 13. srpnja 2012. godine, dostupna na www.ustavisud.ba). Dalje se navodi da je za razumijevanje pitanja državne imovine i prava njezinog reguliranja značajno donošenje Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom Bosne i Hercegovine i dva entitetska zakona kojim se zabranjuje raspolaganje državnim imovinom na području Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske, koje je svojom odlukom proglasio visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini. Ovi zakoni su, kako se to navodi, još na snazi s obzirom na to da nije donesen zakon o državnoj imovini na razini Bosne i Hercegovine.

11. U dijelu zahtjeva naslovljenom kao „Argumenti za ocjenu ustavnosti“ podnositelji zahtjeva naglašavaju da je spornim zakonom državi Bosni i Hercegovini oduzeto pravo da izvršava svoje međunarodne obveze propisane člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, u kontekstu Sporazuma o sukcesiji koji pokazuje da je država Bosna i Hercegovina titular vlasništva nad državnim imovinom. Potom se, u smislu članka VI/5.

Ustava Bosne i Hercegovine (konačnost i obveznost odluka Ustavnog suda br. *U-1/11*, *U-8/19*, *U-9/19*, *U-16/20* i *U-4/21*), ukazuje da je jasno i nedvojbeno da entitet Republika Srpska nema nadležnost reguliranja statusa „državne imovine“. Pri tome, podnositelji zahtjeva ukazuju i na relevantna stajališta/zaključke iz navedenih odluka Ustavnog suda (toč. 62. i 82. Odluke broj *U-1/11* i točka 37. Odluke broj *U-10/16*).

12. S obzirom na navedeno, podnositelji zahtjeva predlažu da Ustavni sud usvoji njihov zahtjev, utvrdi da sporni zakon nije u suglasnosti sa čl. I/1., III/3.(b), IV/4.(e) i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, te da prestaje važiti od narednog dana od dana objave odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, kao i da se odluka o zahtjevu objavi u drugim službenim glasilima u BiH.

b) Odgovor na zahtjev

13. U odgovoru na zahtjev (naslovljenom kao dio I Opšte napomene) Narodna skupština RS je ukazala da je reguliranje pitanja vlasničkopravnih odnosa i imovine koja se nalazi na teritoriju entiteta, u konkretnom slučaju na teritoriju Republike Srpske, u nadležnosti entiteta, i to bez obzira na svojstvo titulara prava vlasništva, jer je pravo vlasništva isto i jednako za sve. U svezi s tim je istaknuto da se imovina koja je u vlasništvu Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine ili nekog od kantona ne može knjižiti na Bosnu i Hercegovinu jer za to ne postoji ustavna osnova. Dakle, kako je to navedeno, prema Ustavu Bosne i Hercegovine „državna imovina“ spada u nadležnost entiteta, a ne „zajedničkih institucija“ na razini Bosne i Hercegovine. Pri tome je Narodna skupština RS ukazala i da, ako bi i postojala pravna osnova da institucije na razini Bosne i Hercegovine gazduju, imaju u posjedu ili vlasništvu „državnu imovinu“, ta osnova nužno se mora naći u delegiranju ovlaštenja razini Bosne i Hercegovine, u skladu sa čl. III/3. i III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Dakle, institucije Bosne i Hercegovine mogle bi, kako je navedeno, eventualno, imati u vlasništvu imovinu koja se koristi prvenstveno za funkcije i ovlaštenja koja Ustav izričito daje razini Bosne i Hercegovine, i to uz prethodnu suglasnost entiteta kao njezinih državotvornih elemenata.

14. Potom je navedeno da su, u skladu s odredbama članka 2. Aneksa II. uz Ustav Bosne i Hercegovine i člankom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, na snazi ostali svi propisi koji su na teritoriju Bosne i Hercegovine bili na snazi u trenutku stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i propise koje je donosila Narodna skupština RS. U tom smislu je dalje navedeno da je Amandmanom XXXII. na članak 68. točka 6. Ustava Republike Srpske propisano da Republika uređuje i osigurava vlasničke i obligacijske odnose i zaštitu svih oblika vlasništva, pravni položaj poduzeća i drugih organizacija, njihovih udruga i komora, ekonomske odnose s inozemstvom koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje, dok je točkom 8. navedenog članka propisano da Republika Srpska uređuje temeljne ciljeve i pravce gospodarskog, znanstvenog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela, korištenje prostora, politiku i mjere za usmjeravanje razvoja i robne rezerve.

Osim toga, navedeno je i da članak 58. stavak 1. Ustava Republike Srpske propisuje da se vlasnička prava nad sredstvima u društvenom vlasništvu i uvjeti pod kojima se ta sredstva prenose u druge oblike vlasništva uređuju zakonom. Dakle, navedene odredbe Ustava Republike Srpske, kako je to istaknula Narodna skupština RS, ustavna su osnova za donošenje spornog zakona. Iz njih jasno proizlazi da Republika Srpska ima nadležnost za donošenje zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti, odnosno ima nadležnost regulirati sva pitanja koja su od značaja za imovinska, odnosno vlasnička prava, a prije svega pitanja u svezi s „državnom imovinom“. Stoga, navode da sporni zakon nije u suprotnosti ni sa Ustavom Republike Srpske, a naročito ne sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

15. U dijelu odgovora na zahtjev naslovljenom kao „II Glavno razmatranje“ Narodna skupština RS je istaknula, između ostalog, da se vlasničkopravni odnosi reguliraju zakonom i da zakonska rješenja koja se tiču prava vlasništva jednako vrijede za sve subjekte prava, bili oni privatnopravnog ili javnopravnog karaktera. Činjenica da je vlasnik stvari grad ili općina, odnosno javno poduzeće ili fizička osoba, ne utječe na opseg i sadržaj prava vlasništva. Prema tome, istaknuto je da onaj tko ima nadležnost uređivati vlasničkopravne odnose ne može biti proglašen nenadležnim zato što se u odnosu na neke stvari kao titular prava vlasništva može pojaviti javnopravni subjekt. S druge strane je navedeno da u Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoji kategorija „državna imovina“, jer sva imovina koja nije u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba pripada entitetima. Konačnu potvrdu ove tvrdnje, kako je to navedeno, nalaze u činjenici da je proces privatizacije proveden upravo na način da je svaki od entiteta izvršio privatizaciju – prodao državni kapital u gospodarskim društvima koja su se nalazila na njihovom teritoriju, čime je prihvaćeno i implementirano teritorijalno načelo. Hipotetički, ako su navodi podnositelja zahtjeva točni i utemeljeni, onda se dovodi u pitanje, pored ostalog, i proces privatizacije državnog kapitala u gospodarskim društvima, privatizacija stanova u državnom vlasništvu, dodjela koncesija, javno-privatna partnerstva, upravljanje prirodnim resursima i tome slično.

16. Što se tiče prava države Bosne i Hercegovine, koja ističu podnositelji zahtjeva, ta prava, kako je to navedeno, Bosna i Hercegovina na temelju članka I/1. Ustava Bosne i Hercegovine može imati samo u kontekstu međunarodnopravnog subjektiviteta. Zapravo, država jedino u međunarodnom pravu i može imati prava u ovom kontekstu kako to podnositelji zahtjeva navode, jer je u međunarodnom pravu riječ o odnosima između država i međunarodnih organizacija. Narodna skupština RS je istaknula da u unutarnjem pravu država Bosna i Hercegovina može imati samo nadležnosti, nikako prava, jer u unutarnjem pravu nastupa s pozicije vlasti (*ius imperii*), a ova pitanja nisu regulirana nekim konkretnim člankom Ustava Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, odredba članka I/1. Ustava Bosne i Hercegovine definira kontinuitet Bosne i Hercegovine u odnosima s drugim državama, međunarodnim organizacijama i u pogledu zaključenih međunarodnih ugovora, čime je eksplicitno potvrđeno da kontinuitet u unutarnjem pravu

ne postoji. Također, ovom odredbom ni na koji način nije regulirano unutarnje uređenje državne organizacije, a posebno ne pitanje „državne imovine“. U prilog navedenom je ukazano i da zakoni koje je donijela Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine potvrđuju shvaćanje da „državna imovina“ pripada entitetima. Tako je, kako navode, odlukom visokog predstavnika iz 1998. godine donesen Okvirni zakon o privatizaciji poduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, a 19. srpnja 1999. godine Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je isti okvirni zakon. Navedeni zakon, kako je to istaknuto, priznaje da su entiteti vlasnici „državne imovine“ i da imaju potpunu nadležnost za reguliranje pitanja u svezi s „državnom imovinom“. Također je ukazano da je Ustavni sud odlukom u predmetu broj *U-19/06* od 3. ožujka 2007. godine podržao ustavnost odredbi navedenog zakona o privatizaciji.

17. Potom je navedeno i da je poznato da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine još 2005. godine donijelo Odluku o osnivanju Povjerenstva za državnu imovinu, koje je imalo zadaću utvrditi kriterije za podjelu „državne imovine“ između različitih razina vlasti, ali da to povjerenstvo nikada nije postiglo suglasnost o tim pitanjima. Neriješeni status „državne imovine“ uvjetovao je propisivanje zabrane raspolaganja tom imovinom. U svezi s tim, Narodna skupština RS je istaknula da je visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu bez ikakvog pravnog ovlaštenja Odlukom kojom se proglašava Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije Bosne i Hercegovine, 21. ožujka 2005. godine, i Odlukom kojom se proglašava Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske, 21. ožujka 2005. godine, zabranio Bosni i Hercegovini i entitetima daljnje raspolaganje određenim kategorijama „državne imovine“. I ove odluke, očigledno, govore da visoki predstavnik priznaje da je „državna imovina“ povjerena entitetima. Pored toga, u navedenim odlukama o zabrani raspolaganja „državnom imovinom“ ne tvrdi se da je razina Bosne i Hercegovine sama po sebi titular „državne imovine“ koja se nalazi na teritoriju entiteta, niti se njima određuje titular.

18. Osim toga, navedeno je da podnositelji zahtjeva pogrešno tumače odredbu članka III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, stavljajući je u neposrednu korelaciju sa Sporazumom o sukcesiji. U tom smislu je navedeno da navedeni sporazum može odrediti samo odnos Bosne i Hercegovine s drugim državama sukcesorima glede imovine, a ni na koji način ne može definirati pravo ili nadležnost Bosne i Hercegovine u unutarnjem pravnom poretku. Isto tako je navedeno i da je pogrešna tvrdnja podnositelja zahtjeva da je „na ovaj način državi Bosni i Hercegovini oduzeto pravo da izvršava svoje međunarodne obveze propisane člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine“, jer ovaj članak to ne propisuje. Ukazano je da pored toga što navedeni članak Ustava Bosne i Hercegovine ne definira navedeno pitanje, još veći problem predstavlja to što države u međunarodnom pravu ne mogu imati „prava za izvršavanje svojih obaveza“, već samo (djelatnu) sposobnost ili kapacitet. Također je navedeno i da je tvrdnja podnositelja zahtjeva da je pitanje „državne imovine“ jedno od ostalih pitanja za koja je nadležna Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine i da ono potpada pod isključive nadležnosti Bosne

i Hercegovine *contradictio in adiecto*, a potom i čisti proizvoljni konstrukt. Stoga je navedeno da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nadležna samo za pitanja koja su potrebna za provođenje dužnosti koje su joj izričito dane člankom III/1. Ustava Bosne i Hercegovine i nikako za ostala pitanja.

V. Relevantni propisi

19. **Ustav Bosne i Hercegovine** u relevantnom dijelu glasi:

*Članak I/1.
Bosna i Hercegovina*

1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čiji je oficijelni naslov od sada „Bosna i Hercegovina“, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa svojim unutarnjim ustrojem izmijenjenim kako je to predviđeno ovim Ustavom, sa svojim sadašnjim međunarodno priznatim granicama. [...]

Članak III/3.(a) i (b)

3. Pravni sustav i nadležnosti entiteta i institucija

a) Sve vladine funkcije i ovlasti, koje po ovom Ustavu nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima.

b) Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, kao i odlukama institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog sustava Bosne i Hercegovine i entiteta.

*Članak IV/4.(e)
Parlamentarna skupština*

4. Ovlasti

Parlamentarna skupština je nadležna za:

e) Ostale stvari potrebite za izvršavanje njezinih dužnosti ili one koje su joj dodijeljene uzajamnim sporazumom entiteta.

20. **Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22) glasi:

Članak 1.

Ovim zakonom regulira se svojina na nepokretnoj imovini koja služi kao sredstvo vršenja i provođenja javne vlasti, a koju koriste subjekti koji vrše tu vlast od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Članak 2.

Subjekti javne vlasti su Republika Srpska, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i druge javne službe čiji je osnivač Republika Srpska, odnosno jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: subjekti javne vlasti).

Članak 3.

Nepokretna imovina koja se smatra vlasništvom subjekata javne vlasti iz članka 2. ovog zakona, koju ti subjekti koriste za obavljanje njihove djelatnosti i funkcioniranje, po sili zakona svojina je tih subjekata.

Članak 4.

Nepokretna imovina iz članka 3. ovog zakona, kao i upravljanje i raspolaganje tom imovinom od subjekata javne vlasti, utvrđuje se sukladno posebnom zakonu.

Članak 5.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

IV. Dopustivost

21. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva, Ustavni sud je pošao od odredbi čl. IV/1. i VI/3.(a) Ustava Bosne Hercegovine.

22. Članak IV/1. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Dom naroda se sastoji od 15 delegata [...]

23. Članak VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali ne ograničavajući se na to:

- Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.

24. Imajući u vidu odredbe čl. IV/1. i VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, prije svega, konstatira da je sporni zahtjev podnio ovlaštenu subjekt. Naime, Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sastoji se od 15 delegata, pa šest članova, koliko je podnijelo zahtjev, čine najmanje jednu četvrtinu od ukupnog broja članova u smislu članka VI/3.(a) stavak 2. Ustava Bosne i Hercegovine.

25. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je predmetni zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlaštenu subjekt i da ne postoji nijedan formalni razlog iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev nije dopustiv.

VII. Meritum

26. Podnositelji zahtjeva smatraju da Narodna skupština RS „nema pravni osnov“ da donese sporni zakon, kao i da taj zakon nije suglasan sa čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine.

27. Ustavni sud ukazuje da iz sadržaja spornog zakona proizlazi da je njime obuhvaćena sva nepokretna imovina koju koriste subjekti javne vlasti Republike Srpske navedeni u članku 2. spornog zakona. Iz navedenog proizlazi da se sporni zakon odnosi isključivo na postojeću nepokretnu imovinu, koja se trenutno koristi za obavljanje djelatnosti i funkcioniranje navedenih subjekata javne vlasti Republike Srpske. Pri tome, sporni zakon propisuje i da se takva nepokretna imovina po sili zakona smatra vlasništvom navedenih subjekata (članak 3.).

28. Sporni zakon se implicitno odnosi na nekretnine koje su „državna imovina“ bivše SFRJ ili SRBiH. O tome nije bilo spora između podnositelja zahtjeva i Narodne skupštine RS. U odgovoru na zahtjev Narodna skupština RS nije osporila navode da se spornim zakonom propisuje pravo vlasništva na nekretninama koje su „državna imovina“ bivše SFRJ ili SRBiH. Narodna skupština RS, kao donositelj spornog zakona i njegov autentični tumač, u odgovoru na zahtjev (toč. 13.–18. ove odluke) afirmativno ukazuje da se sporni zakon doista odnosi na „državnu imovinu“. Ustavni sud zapaža da se temeljno nesuglasje između podnositelja zahtjeva i Narodne skupštine RS odnosi na pitanje ima li ili nema Republika Srpska ovlaštenje samostalno propisima regulirati pravna pitanja u svezi s cjelokupnom „državnom imovinom“.

29. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi u više navrata raspravljao o pitanju ovlaštenja entitetâ, odnosno države Bosne i Hercegovine da raspolažu „državnom imovinom“ u kontekstu ustavne raspodjele nadležnosti (vidi odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda u predmetima br. *U-1/11* od 13. srpnja 2012. godine, *U-8/19* od 6. veljače 2020. godine, *U-9/19* od 6. veljače 2020. godine i *U-4/21* od 27. rujna 2021. godine, dostupne na www.ustavisud.ba).

30. Tako je Ustavni sud u Odluci broj U-1/11 ispitivao je li Republika Srpska imala ustavnu nadležnost donijeti Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriju Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja. U toj odluci Ustavni sud je objasnio što se podrazumijeva pod pojmom „državna imovina“. U točki 62. te odluke je navedeno: „Državna imovina, iako je to oblik vlasništva koji je po svojoj strukturi sličan građanskopravnom privatnom vlasništvu, predstavlja poseban pravni koncept, te, iz tog razloga, uživa poseban status. Državna imovina je karakteristična po javnopravnoj prirodi odnosa subjekata i korištenja te imovine, kao i njezinog titulara. Ona obuhvaća, s jedne strane, pokretne i nepokretne stvari koje su u rukama javne vlasti i koje joj služe radi vršenja te vlasti, s druge strane, ona može obuhvatiti ‘javno dobro’ (morska voda i morsko dno, riječna voda i riječna korita, jezera, planine i druga prirodna bogatstva, javna prometna mreža, prometna infrastruktura itd.). Ono, po svojoj prirodi, prioritetno služi svim ljudima u državi. Kao takvo, ‘javno dobro’ može biti izuzeto iz pravnog prometa (*res extra commercium*) zbog svoga značaja, jer je to jedini način da bude sačuvano i zaštićeno.“

31. Osim toga, u točki 77. navedene odluke Ustavni sud je naglasio da je predmet reguliranja u tom predmetu bila „nepokretna imovina koja je pripala Bosni i Hercegovini na temelju međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije“ i „nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša SRBiH“. U nastavku obrazloženja Ustavni sud je dodatno pojasnio da se pojam „državna imovina“ ne odnosi samo na nekretnine u smislu zgrada i ostalog, te je dalje naglasio: „Ustavni sud ponavlja kako državna imovina ima poseban status. Ona obuhvaća, s jedne strane, pokretne i nepokretne stvari koje su u rukama javne vlasti i koje joj služe radi vršenja te vlasti. S druge strane, ‘državna imovina’ može obuhvatiti javno dobro, koje po svojoj prirodi prioritetno služi svim ljudima u državi (tekuća voda, zaštita klimatskih uvjeta života, zaštita drugih prirodnih resursa, kao što su šume, nužna državna infrastrukturna mreža u smislu Aneksa 9 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini itd.). Takva imovina predstavlja odraz državnosti, njezinog suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Također, ne može se zanemariti interes Bosne i Hercegovine da zadrži ‘javno dobro’, kao dio ‘državne imovine’ koje služi svim građanima Bosne i Hercegovine, koje nije nužno da bi se učinkovito izvršavala specifična nadležnost određene administrativno-teritorijalne razine u državi. Osim toga, ova imovina može služiti i kao ‘drugi način financiranja troškova potrebnih za izvršavanje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine’ u smislu članka IV/4.(b) u svezi sa člankom VIII/3. Ustava Bosne i Hercegovine“ (U-1/11, točka 82.).

32. U konkretnom slučaju, spornim zakonom se implicitno regulira pitanje vlasništva na nekretninama koje su „državno vlasništvo“ bivše SFRJ ili SRBiH. Člankom 3. spornog zakona je propisano da je nepokretna imovina, koja se smatra vlasništvom subjekata javne vlasti iz članka 2. spornog zakona, po sili zakona vlasništvo tih subjekata. Spornim

zakonom uspostavljena je pravna osnova da se sva nepokretna „državna imovina“ pravno evidentira kao imovina Republike Srpske, kao i da se pravo vlasništva na nekretninama koje su „državno vlasništvo“ bivših SFRJ i SRBiH prenese na Republiku Srpsku i ostale subjekte javnih vlasti navedene u članku 2. spornog zakona. Ustavni sud smatra da je ovo suprotno citiranoj praksi Ustavnog suda, prvenstveno Odluci broj U-1/11, u kojoj je Ustavni sud utvrdio povredu Ustava Bosne i Hercegovine zbog zakona koji je donijela Narodna skupština RS, a koji je po svojoj suštini isti kao i sporni zakon. U navedenoj odluci zaključeno je: „[...] Ustavni sud zaključuje da je Republika Srpska donijela sporni zakon protivno članku I/1. Ustava BiH i članku III/3.(b) Ustava BiH, koji izražava načelo ustavnosti, kao i članku IV/4.(e) Ustava BiH, koji dodjeljuje Parlamentarnoj skupštini nadležnost u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države, jer se radi o isključivoj nadležnosti BiH da regulira pitanja imovine iz članka 2. spornog zakona. Iz ovih razloga, pobijani zakon je protuustavan. Cjelokupan zakon ne može ostati na pravnoj snazi“ (vidi točku 81. citirane odluke).

33. Ustavni sud također ukazuje da su svi prigovori Narodne skupštine RS suštinski isti kao u ranijim predmetima u kojim je Ustavni sud odlučivao o pitanjima „državnog vlasništva“. Te prigovore i navode Ustavni sud je razmotrio u odlukama koje je donio, zbog čega smatra da nema potrebe ponavljati ih (vidi odluke o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda u predmetima br. *U-1/11* od 13. srpnja 2012. godine, *U-8/19* od 6. veljače 2020. godine, *U-9/19* od 6. veljače 2020. godine i *U-4/21* od 27. rujna 2021. godine, dostupne na www.ustavnisud.ba). Jedino na što Ustavni sud želi ponovno ukazati je Okvirni zakon o privatizaciji poduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini, na koji se poziva Narodna skupština RS u odgovoru na zahtjev. U svezi s tim zakonom, Ustavni sud naglašava da je na razini države donesena odluka (zakon) kojom se entitetima dozvoljava da vrše privatizaciju državnih poduzeća i banaka koji se nalaze na njihovom teritoriju. U navedenoj praksi Ustavni sud je kontinuirano isticao da se pitanje „državne imovine“ mora riješiti na državnoj razini. U odlukama Ustavnog suda nikada nije rečeno kako bi pitanje državne imovine trebalo biti riješeno, već je naglasak isključivo na tome da se ovo pitanje ima riješiti na državnoj razini. Činjenica da zakon o „državnoj imovini“ još nije donesen ne znači da entiteti mogu svojim zakonima regulirati to pitanje.

34. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je Narodna skupština RS donijela sporni zakon protivno članku I/1. Ustava Bosne i Hercegovine i članku III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članku IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, koji dodjeljuje Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine nadležnost u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države, jer se radi o isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine da regulira pitanja imovine iz spornog zakona. Iz ovih razloga, sporni zakon je protuustavan. Cjelokupan sporni zakon ne može ostati na pravnoj snazi.

35. Na kraju, Ustavni sud ponavlja svoje stajalište iz ranijih odluka: „[...] Ustavni sud je svjestan činjenice da je ovo pitanje država pokušala riješiti Odlukom Vijeća ministara

BiH iz prosinca 2004. godine o formiranju Povjerenstva za državnu imovinu, koje bi trebalo izraditi kriterije za utvrđivanje pitanja koja imovina je u vlasništvu države, koja u vlasništvu entiteta i Brčko distrikta, te koje je trebalo pripremiti put ka zakonodavstvu na državnoj i nižoj administrativno-teritorijalnoj razini o pravima vlasništva, upravljanja i drugim pitanjima povezanim s državnom imovinom. Visoki predstavnik je donio adekvatne zakone o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom kako bi potpomogao taj proces. Ovo je pozitivan korak, jer se instalira stručno tijelo države, u kojem i entiteti i Brčko distrikt mogu artikulirati svoj očigledan interes. Međutim, ovo pitanje nije riješeno, ne od dana formiranja navedenog povjerenstva, već još od dana stupanja na snagu Ustava BiH, tj. 14. prosinca 1995. godine. Stoga, postoji istinska nužnost, a i pozitivna obveza, da BiH ovo pitanje riješi što je prije moguće“ (*op. cit. U-1/11, točka 84. i U-4/21, točka 46.*)

Ostali navodi

36. Budući da je utvrdio da sporni zakon nije donesen u skladu sa čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da nije neophodno posebno razmatrati navod iz zahtjeva o kršenju članka 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine.

VIII. Zaključak

37. Ustavni sud zaključuje kako je Republika Srpska donijela sporni zakon protivno čl. I/1., III/3.(b) i IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine jer se radi o isključivoj nadležnosti Bosne i Hercegovine u reguliranju pitanja nepokretne „državne imovine“ iz spornog zakona. Iz ovih razloga, sporni zakon je u cijelosti protuustavan.

38. Na temelju članka 59. st. (1) i (2) i članka 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

39. S obzirom na odluku u ovom predmetu, Ustavni sud neće posebno razmatrati prijedlog za donošenje privremene mjere.

40. Na temelju članka 43. stavak (1) Pravila Ustava, dopredsjednik Ustavnog suda Miodrag Simović je dao izjavu o neslaganju.

41. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Предмет број У-15/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ**

Захтјев Шефика Цаферовића, у вријеме подношења захтјева председавајућег Председништва Босне и Херцеговине, за оцјену уставности Уредбе о контроли јавних набавки у свим институцијама чији је оснивач Кантон Сарајево („Службене новине Кантона Сарајево“ бр. 27/19, 29/19, 48/19 и 13/20)

Одлука од 22. септембра 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у саставу: предсједница Валерија Галић, потпредсједници Миодраг Симовић, Мирсад Ђеман и Helen Keller и судије Сеада Палаврић, Angelika Nußberger и Ledi Bianku, на сједници одржаној 22. септембра 2022. године, у предмету број У-15/22, рјешавајући захтјев **Шефика Цаферовића, предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 19 став (1) тачка а) и члана 57 став (2) тачка а) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ

Одбацује се као недопуштен захтјев Шефика Цаферовића, предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену уставности Уредбе о контроли јавних набавки у свим институцијама чији је оснивач Кантон Сарајево („Службене новине Кантона Сарајево“ бр. 27/19, 29/19, 48/19 и 13/20) због ненадлежности Уставног суда Босне и Херцеговине за одлучивање.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

1. Предсједавајући Предсједништва Босне и Херцеговине Шефик Цаферовић (у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 27. маја 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности Уредбе о контроли јавних набавки у свим институцијама чији је оснивач Кантон Сарајево („Службене новине Кантона Сарајево“ бр. 27/19, 29/19, 48/19 и 13/20, у даљњем тексту: Уредба).
2. Подносилац захтјева тврди да је Уредба у супротности са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине, чланом III/2б) Устава Босне и Херцеговине, чланом III/3б) Устава Босне и Херцеговине и чланом IV/4 Устава Босне и Херцеговине.
3. Подносилац захтјева је навео да је оспорена уредба, према формалном правном називу, акт ниже правне снаге од закона, али да је, према својој суштини,

закон у материјалном смислу. Стога, сматра да постоји надлежност Уставног суда да одлучи о његовом захтјеву.

4. Суштина навода о неуставности спорне уредбе своди се на тврдњу да се њоме не разрађују, већ допуњују и мијењају одредбе државног Закона о јавним набавкама („Службени гласник БиХ“ број 39/14) који је донијела Парламентарна скупштина БиХ 19. маја 2014. године. У вези с тим, подносилац захтјева упућује на низ одредаба из Уредбе (чл. 1, 4, 9, 10, 11, 15 (1) и (2), 23, 28, 41, 45, 46 и 55), које, затим, упоређује са одредбама Закона о јавним набавкама БиХ (чл. 1, 4, 8, 13, 36, 38, 45, 47, 53, 55, 61, 63, 67, 74, 75, 85, 86, 88, 90, 92, 108 и 123). Подносилац захтјева истиче да се Законом о јавним набавкама БиХ дају овлашћења за доношење подзаконских аката само Савјету министара, Министарству финансија и трезора БиХ и Агенцији за јавне набавке, те наводи подзаконске акте које су донијели наведени органи. Дакле, подносилац захтјева сматра да институције Босне и Херцеговине имају искључиво овлашћење да доносе подзаконске акте на основу Закона о јавним набавкама БиХ. У складу са чланом 4 Закона о јавним набавкама БиХ, нижи нивои власти (ентитети, Брчко дистрикт, кантони, градови или општине) имају статус уговорног органа, односно адресата за примјену овог закона, а никако овлашћење за његово дорађивање или било какво нормативно уређење те области. Подносилац захтјева наводи да је, у складу са одредбом члана 6 Закона о јавним набавкама, обавеза уговорних органа да додјељују уговоре о јавној набавци робе, услуга и радова примјењујући поступке дефинисане овим законом и подзаконским актима. Дакле, како даље истиче, Влада Кантона Сарајево није имала правни основ да донесе спорну уредбу. Подносилац сматра да се то види и из преамбуле Уредбе у којој су наведени чл. 26 и 28 Закона о Влади Кантона Сарајево без позивања на одредбе Закона о јавним набавкама БиХ.

5. Осим тога, подносилац захтјева проблематизује и одређене чланове Уредбе (чл. 1, 4, 9, 10, 11, 15 ст. (1) и (2), 23, 28, 41, 45, 46 и 55). Подносилац захтјева сматра да се наведеним члановима Уредбе мијења Закон о јавним набавкама БиХ, зато што се уводе нови правни институти који нису предвиђени у Закону о јавним набавкама БиХ и подзаконским актима које су донијели овлашћени органи, а уводи се (и) нова санкција која није предвиђена Законом о јавним набавкама БиХ.

6. Подносилац захтјева наводи да је Влада Кантона Сарајево приликом доношења спорне уредбе покушала да озакони своје поступање тако што је прибавила мишљење Агенције за јавне набавке БиХ. У свом мишљењу Агенција је најприје истакла да није надлежна да тумачи друге законе осим Закона о јавним набавкама, али да сматра да Уредба није у супротности са Законом о јавним набавкама БиХ. Међутим, подносилац захтјева наводи да је мишљење дао ненадлежан орган. Подносилац захтјева поново наглашава да Влада Кантона Сарајево није овлашћена да доноси било какве законске акте у овој области, него да је обавезна да се

придржава одлука институција Босне и Херцеговине, а Закон о јавним набавкама БиХ и подзаконски акти донесени на основу њега, свакако, могу да се сматрају таквим одлукама.

7. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредаба члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 тачка ц) Правила Уставног суда.

8. Члан VI/3а) Устава Босне и Херцеговине гласи:

Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући на то:

- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелан однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.

Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.

9. Члан 19 тачка а) Правила Уставног суда гласи:

Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:

а) Уставни суд није надлежан за одлучивање;

(...)

10. Захтјев за оцјену уставности поднио је предсједавајући Предсједништва Босне и Херцеговине, што значи да је захтјев поднио овлашћени субјекат у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

11. Даље, Уставни суд запажа да је предмет захтјева за оцјену уставности Уредба коју је донијела Влада Кантона Сарајево. С тим у вези, Уставни суд указује да члан VI/3а) Устава Босне и Херцеговине не прописује надлежност Уставног суда да оцјењује уставност закона или одредбе закона које су донијеле кантоналне скупштине, као ни одредбе уредби или других подзаконских аката које су донијеле кантоналне владе. Наиме, релевантни дио одредбе члана VI/3а) Устава Босне и

Херцеговине гласи: „Да ли је било која одредба устава или закона једног ентитета у складу са овим Уставом.“

12. Уставни суд указује на то да је у својој досадашњој пракси, у ситуацијама када је покретано питање усаглашености неког општег акта који није изричито наведен у одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, у сваком појединачном предмету оцјењивао околности конкретног случаја у односу на надлежност која му је додијељена на основу наведеног члана. Сходно томе, Уставни суд је и усвајао становиште према томе да ли је захтјев за испитивање уставности тих аката допустив или не. Притом Уставни суд наглашава да може дати сопствену правну квалификацију чињеница, те да га не обавезује квалификација коју дају стране у предмету (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-6/06 од 29. марта 2006. године, тачка 21, „Службени гласник БиХ“ број 40/08). Такође, Уставни суд је коначни ауторитет у погледу тумачења и примјене Устава Босне и Херцеговине (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-9/09 од 26. новембра 2010. године, став 70, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 48/11).

13. С обзиром на то да је предмет оспоравања Уредба коју је донијела Влада Кантона Сарајево, Уставни суд сматра да је најприје потребно утврдити да ли Уставни суд може у конкретном случају да заснује надлежност за одлучивање у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

14. Питањем надлежности за апстрактну оцјену уставности кантоналних закона на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине Уставни суд се бавио у предмету број У-4/17 (види Одлуку Уставног суда број У-4/17 од 28. септембра 2017. године, доступна на www.ustavnisud.ba). У наведеном предмету оспоравала се уставност Закона о измјенама и допунама Закона о високом образовању Тузланског кантона, „Службене новине Тузланског кантона“ број 5/17. Захтјев за оцјену уставности је поднијело 11 чланова Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. У том предмету Уставни суд је одбацио захтјев за оцјену уставности због ненадлежности Уставног суда Босне и Херцеговине за одлучивање.

15. У образложењу наведене одлуке Уставни суд је указао на ранију релевантну праксу са нагласком на праксу у Одлуци број У-19/16, поводом захтјева за оцјену уставности Закона о високом образовању Тузланског кантона („Службене новине Тузланског кантона“ бр. 7/16 и 10/16). У предмету број У-19/16 (види, У-19/16 од 30. марта 2017. године, доступна на www.ustavnisud.ba), испитујући наведени захтјев са становишта своје надлежности, након свеобухватне анализе своје праксе Уставни суд је одлучио да одбаци захтјев као недопуштен због ненадлежности за одлучивање. У тој одлуци Уставни суд се позвао на низ својих одлука које су покретале питање оцјене уставности неког општег акта који није изричито наведен

у одредби члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, те утврдио да Уставни суд у својој досадашњој пракси, када је рјешавао по основу надлежности из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, никада није мериторно испитивао усаглашеност закона који је донијела кантонална скупштина. Слиједом тога, Уставни суд је у цитираној одлуци закључио (тач. 30–34 наведене Одлуке број У-19/16):

„Стога, закључак који се намеће јесте да Уставни суд, кроз надлежности из члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, не може испитати да ли су закони које су донијеле кантоналне скупштине у складу са Уставом Босне и Херцеговине, ни да ли такви закони поштују захтјеве и стандарде закона донесених на нивоу Босне и Херцеговине.

Уставни суд једино кроз надлежност из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине може да испита да ли је закон који је донијела кантонална скупштина ‘компатибилан с овим уставом’ ‘или са законима Босне и Херцеговине’. Наиме, Уставни суд подсјећа да је, у складу са чланом VI/3ц) Устава БиХ, надлежан у питањима која му је прослиједило било који суд у БиХ у погледу тога да ли је закон, од чијег важења његова одлука зависи, компатибилан са овим уставом, са Европском конвенцијом и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине, или у погледу постојања или домаћаја неког општег правила међународног јавног права које је битно за одлуку суда.

Уставни суд подсјећа да је у оквиру надлежности из цитираног члана у досадашњој пракси испитивао и прописе које су донијели органи кантоналне власти како слиједи. Уставни суд је у предмету број У-8/12 испитивао захтјев Општинског суда у Сарајеву за оцјену компатибилности, поред осталог, члана 4 Закона о судским таксама Кантона Сарајево с чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-8/12 од 23. новембра 2012. године, доступна на www.ustavnisud.ba). Уставни суд је у предмету број У-16/14 испитивао захтјев Кантоналног суда у Мостару за оцјену компатибилности члана 4 став 1 Закона о судским таксама с тарифом („Службене новине ХНК“ бр. 4/09 и 2/13), с чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-16/14 од 24. септембра 2014. године, доступна на www.ustavnisud.ba). Уставни суд је у предмету број У-6/15 испитивао захтјев Општинског суда у Сарајеву за оцјену компатибилности члана 37 став 4 Закона о такси-превозу КС са чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-6/15 од 21. јануара 2016. године, доступна на www.ustavnisud.ba).

Међутим, предметни захтјев за оцјену закона који је донијела кантонална скупштина поднесен је на основу надлежности из члана VI/3а), а не на основу

надлежности из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, те, стога, Уставни суд не може да заснује надлежност у конкретном случају.“

16. У конкретном случају захтјев је поднесен на основу одредбе члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, а тражи се апстрактна оцјена уставности подзаконског акта – спорне уредбе, коју је донијела Влада Кантона Сарајево. У одлукама бр. У-19/16 и У-4/17 Уставни суд је одлучио да није надлежан за оцјену уставности „закона које је донијела кантонална скупштина“ када је захтјев поднесен „на основу надлежности из члана VI/3а), а не на основу надлежности из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине“. Све што је наведено у погледу ненадлежности за одлучивање о уставности „закона које је донијела кантонална скупштина“, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, може да се каже и за све остале акте ниже правне снаге од закона које су донијели кантонални законодавни или извршни органи (скупштина, влада итд.). Стога, у овом случају Уставни суд сматра да није надлежан да одлучује о захтјеву који је поднесен на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине ради оцјене уставности Уредбе коју је донијела Влада Кантона Сарајево због истих разлога који су наведени у одлукама бр. У-19/16 и У-4/17.

17. Имајући у виду одредбе члана 19 став (1) тачка а) и члана 57 став (2) тачка а) Правила Уставног суда, према којима ће се захтјев одбацити као недопуштен уколико се утврди да Уставни суд није надлежан за одлучивање, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

18. У складу са чланом VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Predmet broj U-17/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21) i Zakona o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22)

Odluka od 1. i 2. decembra 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U-17/22, rješavajući zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Zlatko M. Knežević, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 1. i 2. decembra 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21) i Zakona o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22),

utvrđuje se da Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21) i Zakon o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22) nisu u skladu sa čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom 61. stav (2) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ukidaju se Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21) i Zakon o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22).

Ukinuti Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21) i Zakon o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22), u skladu sa

članom 61. stav (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja ove odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Šefik Džaferović, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 28. juna 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21, u daljnjem tekstu: Zakon o lijekovima RS) i Zakona o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22, u daljnjem tekstu: Zakon o dopunama ZRU).

2. Također, podnosilac zahtjeva je, na osnovu člana 64. Pravila Ustavnog suda, podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud privremeno stavio van pravne snage Zakon o lijekovima RS i Zakon o dopunama ZRU do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. Ustavni sud je Odlukom o privremenoj mjeri broj U-17/22 od 6. jula 2022. godine usvojio podnosiočev zahtjev i privremeno je stavio van pravne snage Zakon o lijekovima RS i Zakon o dopunama ZRU.

4. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Narodne skupštine Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Narodna skupština) zatraženo je 1. jula 2022. godine da dostavi odgovor na zahtjev u roku od 30 dana od prijema dopisa.

5. Narodna skupština je 26. jula 2022. godine zatražila produženje roka za dostavljanje odgovora na zahtjev. Ustavni sud je, na osnovu člana 23. stav (1) Pravila Ustavnog suda, produžio rok do 1. septembra 2022. godine.

6. Narodna skupština je 1. septembra 2022. godine dostavila odgovor na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

7. Podnosilac zahtjeva smatra da su Zakon o lijekovima RS i Zakon o dopunama ZRU suprotni odredbama čl. I/2, I/4, II/4, III/3.b) i III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

8. Argumentirajući te navode, podnosilac zahtjeva navodi da je Narodna skupština protivno odredbama Ustava BiH i zakonâ Bosne i Hercegovine kao odluka institucija Bosne i Hercegovine donijela osporene zakone koji su protivni načelu vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH, te odredbi člana III/3.b). U tom pogledu podnosilac zahtjeva ističe da je, na osnovu člana IV/4.a) Ustava BiH, donesen Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o lijekovima BiH), kojim je uspostavljen institucionalni i pravni okvir u oblasti lijekova i medicinskih sredstava u Bosni i Hercegovini. Zakonom o lijekovima BiH osnovana je Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Agencija BiH) kao jedinstveno regulatorno tijelo na nivou Bosne i Hercegovine iz te oblasti. Osim toga, uspostavljene su Kontrolna laboratorija Agencije i Glavna kancelarija za farmakovigilanciju. Doneseni su podzakonski akti, te je uspostavljen cjelokupan sistem po kojem te institucije vrše odgovarajuće dužnosti s ciljem zaštite i promocije zdravlja osiguranjem kvalitetnih, sigurnih i djelotvornih lijekova. Imajući to u vidu, podnosilac zahtjeva smatra da je nedvojbeno riječ o nadležnosti Bosne i Hercegovine koja se ne može ni prenositi ni vraćati na entitete, pa sama odluka u tom pogledu ne može proizvoditi nikakve pravne posljedice.

9. Podnosilac zahtjeva smatra da entitet Republika Srpska nema bilo kakvu nadležnost kada je u pitanju oblast lijekova i medicinskih sredstava. Zbog toga smatra da Zakon o lijekovima RS predstavlja „direktan napad na Ustav BiH“. Naime, podnosilac navodi da takav propis ne može postojati uporedo sa Zakonom o lijekovima BiH, kako zbog formalne nemogućnosti da entitet donese takav propis tako i zbog razloga koji se tiču praktičnih aspekata njegove primjene, naročito u oblasti za koju bi trebala biti zadužena Agencija za lijekove i medicinska sredstva Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Agencija RS). Također, podnosilac zahtjeva ističe da je i Zakon o dopunama ZRU suprotan Ustavu BiH jer je njime preuzeta državna nadležnost, odnosno omogućeno je uspostavljanje neustavne entitetske agencije kojoj su dodijeljene ingerencije iz oblasti za koju je već nadležna Agencija BiH.

10. Osim navedenog, podnosilac zahtjeva navodi da Narodna skupština nije imala pravni osnov za donošenje osporenih zakona, te da je sporan i njihov sadržaj. U tom pogledu podnosilac zahtjeva je na str. od 16. do 22. zahtjeva detaljno izložio poređenje sadržaja odredaba Zakona o lijekovima BiH i Zakona o lijekovima RS, te Zakona o dopunama ZRU. Podnosilac zahtjeva je naglasio da se iz toga vidi da osporeni zakoni imaju svrhu

da uspostave odvojeno tržište Republike Srpske, što je vidljivo već iz odredbe člana 1. Zakona o lijekovima RS, odnosno, kako dalje obrazlaže podnosilac, osporeni zakoni imaju cilj „partikularno urediti oblast lijekova i medicinskih sredstava“ samo za Republiku Srpsku. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, uspostavljanjem posebnih propisa za tretman iste robe i njen promet ugrožava se i pravna sigurnost, te kompromitira već uspostavljeni sistem na državnom nivou.

11. Podnosilac zahtjeva je dalje naveo da je Narodna skupština donijela osporene zakone suprotno odredbama zakona koje je već donijela Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština), čime je prekršena i odredba člana IV/4. Ustava BiH. Naposljetku, podnosilac smatra da je usvajanjem osporenih zakona Narodna skupština prekršila i odredbu člana III/5.a) Ustava BiH zato što je time ušla u okvir nadležnosti koje je prethodno preuzela Bosna i Hercegovina.

b) Odgovor na zahtjev

12. Narodna skupština smatra da su potpuno neosnovane tvrdnje podnosioca zahtjeva da su Zakon o lijekovima RS i Zakon o dopunama ZRU u suprotnosti s Ustavom BiH, kako u formalnopravnom tako i materijalnopravnom smislu.

13. U obrazloženju odgovora na zahtjev Narodna skupština je navela da je ustavni osnov za donošenje Zakona o lijekovima RS sadržan u članu 68. Ustava Republike Srpske, prema kojem Republika Srpska uređuje i osigurava zdravstvo. Također je navela da je u članu 37. Ustava RS utvrđeno da svako ima pravo na zaštitu zdravlja i da je zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom. Zatim, Narodna skupština je istakla da se osporenim zakonom stavlja van snage prethodno važeći Zakon o lijekovima RS („Službeni glasnik RS“ br. 19/01, 113/05 i 34/08). S obzirom na to, Narodna skupština navodi da je neosnovana tvrdnja iz zahtjeva da je zakon donesen bez valjanog entitetskog ustavnog osnova. U tom pogledu, Narodna skupština ukazuje i da je Federacija Bosne i Hercegovine 2012. godine donijela Zakon o lijekovima („Službene novine FBiH“ broj 109/2012), ali podnosilac nije osporavao ustavnost tog zakona, pa se „postavlja pitanje suštinskog motiva podnosioca zahtjeva.“

14. Narodna skupština je navela i da je pogrešan zaključak podnosioca zahtjeva da je postojala nadležnost Parlamentarne skupštine za donošenje Zakona o lijekovima BiH i osnivanje Agencije BiH. U tom pogledu, Narodna skupština smatra da je neosnovan stav podnosioca zahtjeva da za tu grupu dodatnih nadležnosti nije bila potrebna saglasnost entiteta, već da se radi o oblastima koje Bosna i Hercegovina može i mora jednostrano urediti. Naime, Narodna skupština je navela da sve ono što nije propisano kao nadležnost države smatra se da je nadležnost entiteta. U skladu s tim, pretpostavka nadležnosti leži na entitetima. S druge strane, država mora dokazati da joj Ustav BiH daje određenu nadležnost, a ukoliko to ne učini ili ukoliko postoji sumnja u to, Narodna skupština smatra da ta nadležnost pripada entitetima.

15. U odnosu na sadržaj Zakona o lijekovima RS, Narodna skupština je istakla da je članom 136. tog zakona propisano da se priznaju dozvole koje su izdali Agencija BiH i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine. Uspostavljanje Agencije RS, kako dalje navodi, nema cilj ugrožavati ili remetiti rad drugog regulatornog tijela Bosne i Hercegovine. Agencija se uspostavlja „isključivo radi zaštite i dobrobiti javnog zdravlja stanovnika Republike Srpske“, koje je bilo ugroženo neadekvatnim postupanjem nadležnih tijela iz oblasti lijekova i medicinskih sredstava na nivou Bosne i Hercegovine. U tom pogledu, Narodna skupština ističe da je Agencija BiH uspostavljena nakon više od godinu dana od donošenja Zakona o lijekovima BiH, i to oslanjanjem na rad do tada postojeće Agencije za lijekove Republike Srpske. S obzirom na to, smatra da su neosnovani navodi da Republika Srpska donosi *ad hoc* rješenja koja vode ugrožavanju kvalitete lijekova na tržištu. Narodna skupština smatra da podzakonski akti koji definiraju uspostavljanje kontrolne laboratorije, farmakovigilanciju, materiovigilanciju, promet lijekova i slično nisu doneseni i procedura njihovog donošenja nije predmet osporenih zakona, a sadržaj zahtjeva se u najvećoj mjeri bavi tim oblastima.

16. U odnosu na navode o neustavnosti Zakona o dopuni ZRU, Narodna skupština je istakla da su i ti navodi u cijelosti neosnovani. Naime, s obzirom na to da je Zakonom o lijekovima RS određeno formiranje Agencije RS, te da je taj zakon stupio na snagu, bilo je potrebno uskladiti Zakon o republičkoj upravi s tim propisom. Ustavni osnov za donošenje dopune osporenog zakona, prema stavu Narodne skupštine, proizlazi iz člana 68, člana 70. stav 1. tačka 2. i člana 97. Ustava RS. Također, Zakon o dopunama ZRU je donesen uz poštovanje odredaba Ustava BiH, imajući u vidu da su članom III Ustava BiH propisane nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta. Tom odredbom je propisano koja pitanja spadaju u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, a u članu III/3.a) Ustava BiH propisano je da sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu data institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima. S obzirom na to da oblasti lijekova i medicinskih sredstava nisu u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, Narodna skupština smatra da su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva da je došlo do povrede odredaba Ustava BiH.

IV. Relevantni propisi

17. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član I stav 2.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

*Član III st. 1, 3. i 5.
Nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i
Hercegovine i entiteta*

1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

Sljedeća pitanja su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:

- a) Vanjska politika.*
- b) Vanjskotrgovinska politika.*
- c) Carinska politika.*
- d) Monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII.*
- e) Finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.*
- f) Politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila.*
- g) Provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom.*
- h) Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava.*
- i) Regulisanje međuentitetskog transporta.*
- j) Kontrola vazdušnog saobraćaja.*

3. Pravni poredak i nadležnosti entiteta i institucija

- a) Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.*
- b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.*

5. Dodatne nadležnosti

- a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5–8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.*
- b) U periodu od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će početi pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, uključujući korištenje izvora energije, i zajedničke privredne projekte.*

Član IV stav 4. tač. a) i e)
Parlamentarna skupština

4. Ovlaštenja

Parlamentarna skupština je nadležna za:

a) *Donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu.*

e) *Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.*

18. Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima („Službeni glasnik BiH“ broj 58/08) u relevantnom dijelu glasi:

Na osnovu člana IV. 4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na 29. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 14. maja i 4. juna 2008. godine, i na 18. sjednici Doma naroda, održanoj 17. juna 2008. godine, usvojila je

ZAKON O LIJEKOVIMA I MEDICINSKIM SREDSTVIMA

POGLAVLJE I. OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

(Predmet Zakona)

(1) Zakonom o lijekovima i medicinskim sredstvima Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon) uređuju se: definicija lijekova i medicinskih sredstava za upotrebu u humanoj medicini, proizvodnja, ispitivanje i promet lijekova i medicinskih sredstava, uslovi i mjere za osiguranje kvaliteta, sigurnosti i djelotvornosti lijekova i medicinskih sredstava, nadzor nad lijekovima, medicinskim sredstvima i pravnim licima koja proizvode, ispituju ili obavljaju promet na veliko lijekova i medicinskih sredstava, i druga pitanja značajna za oblast lijekova i medicinskih sredstava.

(2) Ovaj Zakon odnosi se i na lijekove koji sadrže opojne droge i psihotropne supstance, kao i na sirovine koje služe za njihovu proizvodnju, ako to nije regulirano posebnim zakonom, u skladu s međunarodnim konvencijama koje se odnose na ovu vrstu lijekova.

(3) Ovim Zakonom osniva se Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine kao ovlašteno tijelo za oblast lijekova i medicinskih sredstava koji se koriste u medicini u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: BiH).

Član 6.

(Ciljevi)

Agencija se osniva radi:

a) zaštite i promocije zdravlja osiguranjem kvalitetnih, sigurnih i djelotvornih lijekova i medicinskih sredstava za upotrebu u humanoj medicini i uspostave funkcionalnog, koordiniranog i jedinstvenog regulacionog sistema lijekova i medicinskih sredstava;

b) uspostave i nadzora jedinstvenog tržišta lijekova i medicinskih sredstava, te njihove dostupnosti za teritoriju BiH;

c) ostvarivanja saradnje i pružanja stručne pomoći nadležnim državnim i entitetskim ministarstvima ovlaštenim za poslove zdravstva pri oblikovanju, pripremanju prijedloga i provođenju nacionalne politike lijekova i medicinskih sredstava za upotrebu u humanoj medicini;

d) predlaganja donošenja i izmjene zakonskih propisa iz oblasti lijekova i medicinskih sredstava, te usaglašavanja propisa s međunarodnim standardima;

e) obavljanja i drugih poslova utvrđenih Zakonom, kao i propisima donesenim na osnovu Zakona.

Član 7.

(Djelokrug Agencije u oblasti lijekova)

Djelokrug Agencije u oblasti lijekova obuhvata:

a) izdavanje dozvole za stavljanje u promet lijeka, obnovu dozvole za stavljanje lijeka u promet, odnosno njeno ukidanje i izmjene;

b) poslove laboratorijskog ispitivanja kvaliteta lijekova i davanje stručne ocjene kvaliteta lijekova;

c) izdavanje certifikata o primjeni dobrih praksi (proizvođačke, veledrogerijske, kliničke, laboratorijske, transportne i dr.);

d) prijavljivanje ili odobravanje kliničkih ispitivanja lijekova i praćenje neželjenih djelovanja nastalih tokom kliničkih ispitivanja;

e) izdavanje dozvola za proizvodnju lijekova na osnovu uvjerenja o primjeni dobre proizvođačke prakse;

f) izdavanje dozvola za promet na veliko lijekovima na osnovu uvjerenja o primjeni dobre distribucijske prakse (dobra veledrogerijska praksa);

g) uspostavljanje i održavanje ažurirane evidencije o uvozu lijekova koji nemaju dozvolu za promet u BiH;

h) izdavanje godišnjeg registra lijekova, koji sadrži spisak lijekova koji su dozvoljeni za promet u BiH;

i) utvrđivanje prijedloga liste esencijalnih lijekova u Bosni i Hercegovini neophodnih za osiguravanje zdravstvene zaštite stanovništva (u daljnjem tekstu: lista esencijalnih lijekova BiH);

j) poslove prikupljanja, analiziranja i reagiranja na neželjene efekte lijekova, odnosno poslove farmakovigilance;

k) poslove kontrole kvaliteta lijekova;

l) poslove farmaceutske inspekcije lijekova pravnih lica koja vrše proizvodnju i promet lijekova na veliko, u okviru izdatih dozvola;

m) organiziranje informacionih sistema o lijekovima, uključujući u to i uspostavu baze podataka o lijekovima koji imaju dozvolu za stavljanje u promet u BiH, prikupljanje podataka o prometu i potrošnji lijekova i povezivanje u međunarodne informacione mreže lijekova, kao i informiranje domaće stručne i šire javnosti o lijekovima u skladu s važećim zakonima, kao i međunarodna razmjena informacija o neželjenim efektima lijekova;

n) praćenje evropske farmakopeje i praćenje i razvoj farmakopeje BiH;

o) međunarodna razmjena informacija i vođenje evidencija o prometu opojnih droga i psihotropnih supstanci uz saglasnost nadležnih državnih i entitetskih tijela;

p) predlaganje usklađivanja propisa iz oblasti lijekova s propisima Evropske unije i smjernicama međunarodnih institucija;

r) obavljanje i drugih poslova iz oblasti lijekova u skladu s ovim Zakonom, kao i propisima donesenim na osnovu Zakona.

Član 8.

(Djelokrug Agencije u oblasti medicinskih sredstava)

Djelokrug Agencije u oblasti medicinskih sredstava obuhvata:

a) vođenje registra medicinskih sredstava za teritoriju BiH;

b) vođenje registra proizvođača medicinskih sredstava za teritoriju BiH;

c) vođenje registra pravnih lica koja vrše promet na veliko medicinskih sredstava za teritoriju BiH;

d) izdavanje potvrde o upisu u registar proizvođača medicinskih sredstava;

e) izdavanje potvrde o upisu u registar pravnih lica koja vrše promet na veliko medicinskih sredstava;

f) izdavanje potvrde o upisu u registar medicinskih sredstava;

g) poslove prikupljanja, analiziranja i reagiranja na neželjene pojave kod primjene medicinskih sredstava, odnosno poslove materiovigilance medicinskih sredstava;

h) učešće u poslovima u vezi sa ocjenjivanjem usaglašenosti i označavanja medicinskih sredstava u BiH s harmoniziranim evropskim standardima i tehničkim propisima donesenim na osnovu Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti;

i) poslove inspeksijskog nadzora proizvodnje i prometa na veliko medicinskih sredstava, kao i pravnih lica koja vrše proizvodnju ili uvoz i promet na veliko medicinskih sredstava u okviru izdatih dozvola;

j) organiziranje informacionog sistema o medicinskim sredstvima, uključujući u to i uspostavu baze podataka o medicinskim sredstvima koja su upisana u registar medicinskih sredstava, podatke o pravnim lica koja proizvode medicinska sredstva ili obavljaju uvoz i promet na veliko medicinskih sredstava, prikupljanje podataka o

prometu i potrošnji medicinskih sredstava, podataka koji omogućavaju racionalizaciju korištenja medicinskih sredstava i povezivanje u međunarodne informacione mreže medicinskih sredstava;

k) obavljanje i drugih poslova iz oblasti medicinskih sredstava u skladu sa Zakonom, kao i propisima donesenim na osnovu Zakona.

Član 9.

(Kontrolna laboratorija Agencije)

(1) Poslove ispitivanja lijekova i kontrole kvaliteta lijekova i supstanci obavlja Kontrolna laboratorija u sastavu Agencije.

(2) Agencija može angažirati druge ovlaštene laboratorije za poslove specifičnih analiza koje se ne mogu obavljati u okviru Agencije.

(3) Ovlaštene laboratorije iz stava (2) ovog člana moraju biti u mreži OMCL (Official Medicine Control Laboratories/Službene kontrolne laboratorije za lijekove).

Član 20. stav (1)

(Komisije Agencije)

(1) Komisije Agencije su:

- a) Komisija za lijekove,*
- b) Komisija za medicinska sredstva,*
- c) Komisija za klinička ispitivanja,*
- d) Komisija za farmakopeju,*
- e) Ostale komisije za rješavanje zasebnih pitanja.*

Član 23.

(Komisija za lijekove)

(1) Komisija za lijekove ocjenjuje dokumentaciju o kvalitetu, sigurnosti i djelotvornosti lijeka koja je priložena u postupku pribavljanja dozvole za stavljanje lijeka u promet, njene obnove i izmjene.

(2) Komisija za lijekove predlaže Stručnom vijeću Agencije listu esencijalnih lijekova BiH.

(3) Komisija za lijekove ima 15 članova. Entitetska ministarstva zdravstva predlažu po sedam članova, a Odjel za zdravstvo Brčko distrikta jednog člana.

Član 24.

(Komisija za klinička ispitivanja)

(1) Komisija za klinička ispitivanja ocjenjuje dokumentaciju koja je priložena u postupku pribavljanja dozvole za kliničko ispitivanje lijekova i postupku prijave kliničkog ispitivanja, odnosno promjenu ili dopunu već odobrenog prijavljenog protokola kliničkih ispitivanja.

(2) Komisija za klinička ispitivanja ima sedam članova. Entitetska ministarstva zdravstva predlažu po tri člana, a Odjel za zdravstvo Brčko distrikta jednog člana.

Član 25.

(Komisija za medicinska sredstva)

(1) Komisija za medicinska sredstva ocjenjuje dokumentaciju koja je priložena u postupku upisa u registar medicinskih sredstava koja nemaju odgovarajuću CE oznaku u skladu sa Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usaglašenosti u skladu s ovim Zakonom, ako tu ocjenu nije dalo ovlašteno tijelo utvrđeno Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanje usaglašenosti.

(2) Komisija za medicinska sredstva ocjenjuje dokumentaciju koja je priložena u postupku pribavljanja dozvole kliničkog ispitivanja medicinskog sredstva, odnosno postupku promjene ili dopune već odobrenog protokola kliničkih ispitivanja.

(3) Komisija za medicinska sredstva ima devet članova. Entitetska ministarstva zdravstva predlažu po četiri člana, a Odjel za zdravstvo Brčko distrikta jednog člana.

Član 26.

(Komisija za farmakopeju)

(1) Komisija za farmakopeju prati razvoj evropske farmakopeje i predlaže nacionalni dodatak evropskoj farmakopeji, odnosno predlaže farmakopeju BiH.

(2) Komisija za farmakopeju ima sedam članova. Entitetska ministarstva zdravstva predlažu po jednog člana, Odjel za zdravstvo Brčko distrikta jednog člana. Farmaceutski fakulteti entiteta predlažu po jednog člana, a Kontrolna laboratorija Agencije dva člana.

Član 27.

(Druge stalne i povremene komisije)

Direktor Agencije može, za potrebe rješavanja zasebnih pitanja vezanih za lijekove i medicinska sredstva, osnovati stalne i povremene komisije u čijem radu će učestvovati predstavnici Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija BiH), Republike Srpske (u daljnjem tekstu: RS) i Brčko distrikta.

POGLAVLJE V. FARMACEUTSKO-INSPEKCIJSKI NADZOR

Član 124.

(Farmaceutska inspekcija i inspekcija)

(1) Farmaceutsko-inspekcijski nadzor nad provođenjem ovog Zakona i propisa donesenih na osnovu ovog Zakona provodi farmaceutska inspekcija, odnosno inspekcija u sastavu Agencije.

(2) Poslove farmaceutske inspekcije, odnosno inspekcije iz stava (1) ovog člana obavljaju farmaceutski inspektori, odnosno inspektori Agencije (u daljnjem tekstu: farmaceutski inspektor/inspektor).

(3) Način provođenja nadzora iz stava (1) ovog člana propisuje ministar civilnih poslova BiH, na prijedlog direktora Agencije.

(4) Farmaceutsko-inspekcijski nadzor nad prometom lijekova i medicinskih sredstava na malo uređuje se zakonom entiteta, odnosno Brčko distrikta.

Član 141.

(Usklađivanje entitetskih propisa)

(1) Entiteti, odnosno Brčko distrikt dužni su, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona, uskladiti propise iz oblasti lijekova i medicinskih sredstava s ovim Zakonom.

(2) Do usvajanja podzakonskih akata predviđenih ovim Zakonom, podzakonski akti entiteta, odnosno Brčko distrikta ostaju na snazi, osim ako su u suprotnosti s odredbama ovog Zakona.

19. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu, koji glasi:

Član 1.

Ovim zakonom osnivaju se ministarstva i utvrđuju upravne organizacije, kao i druge institucije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH) koje obavljaju poslove uprave iz nadležnosti BiH, određuje njihov djelokrug rada, način rukovođenja, kao i druga pitanja od značaja za njihovo organiziranje i djelovanje.

III - SAMOSTALNE UPRAVNE ORGANIZACIJE

Član 17. stav (1) tačka 16.

Samostalne upravne organizacije su:

16. Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine,

(...)

20. Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02 – ispravka, 30/02 – ispravka, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11 i 91/19 – odluka USBiH). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst propisa sačinjen u Ustavnom sudu BiH, kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 37. st. (1) i (2)

Svako ima pravo na zaštitu zdravlja.

Zajamčeno je pravo na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa zakonom.

IV. PRAVA I DUŽNOSTI REPUBLIKE

Član 68. tačka 12)

Republika uređuje i obezbjeđuje:

12) radne odnose, zaštitu na radu, zapošljavanje, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne zaštite, zdravstvo, boračku i invalidsku zaštitu, brigu o djeci i omladini, obrazovanje, kulturu i zaštitu kulturnih dobara, fizičku kulturu;

1. Narodna skupština

Član 70. stav (1) tačka 2)

Narodna skupština:

2. donosi zakone, druge propise i opšte akte;

Član 78.

Narodna skupština uređuje svoj rad i organizaciju i način ostvarivanja prava i dužnosti poslanika.

21. Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21) u relevantnom dijelu glasi:

OSNOVNE ODREDBE

Predmet Zakona

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se definicije lijekova i medicinskih sredstava za upotrebu u humanoj medicini, proizvodnja, ispitivanje i promet lijekova i medicinskih sredstava, uvjeti i mjere za osiguranje kvaliteta, sigurnosti i efikasnosti lijekova i medicinskih sredstava, osnivanje, djelokrug i način rada, nadležnost Agencije za lijekove i medicinska sredstva Republike Srpske, nadzor nad lijekovima, medicinskim sredstvima i pravnim licima koja proizvode, ispituju ili obavljaju promet na veliko lijekova i medicinskih sredstava, kao i druga pitanja značajna za oblast lijekova i medicinskih sredstava.

Primjena Zakona

Član 2. st. (1) i (3)

(1) Zdravstvena djelatnost je djelatnost od općeg interesa za Republiku Srpsku.

(3) Ovaj zakon odnosi se i na lijekove koji sadrže opojne droge i psihotropne supstance, kao i na sirovine koje služe za njihovu proizvodnju, ako to nije uređeno posebnim zakonom u skladu sa međunarodnim konvencijama koje se odnose na ovu vrstu lijekova.

AGENCIJA ZA LIJEKOVE I MEDICINSKA SREDSTVA

Institucionalna struktura

Član 4.

(1) Ovim zakonom osniva se Agencija za lijekove i medicinska sredstva Republike Srpske (u daljem tekstu: Agencija), kao ovlašćeni organ nadležan za oblast lijekova i medicinskih sredstava koji se proizvode i upotrebljavaju u medicini u Republici.

(2) Agencija je samostalna upravna organizacija i ima svojstvo pravnog lica.

(3) Na organizaciju i rad Agencije primjenjuju se odredbe propisa kojim se uređuje oblast republičke uprave ukoliko ovim zakonom nije drugačije uređeno.

Djelokrug Agencije u oblasti lijekova

Član 8.

Djelokrug Agencije u oblasti lijekova obuhvaća:

1) izdavanje dozvole za stavljanje lijeka u promet, obnovu dozvole za stavljanje lijeka u promet, odnosno njeno ukidanje i izmjene,

2) poslove laboratorijskog ispitivanja kvaliteta lijekova i davanje stručne ocjene kvaliteta lijekova,

3) izdavanje certifikata o primjeni dobrih praksi (proizvođačke, veledrogerijske, kliničko-laboratorijske, transportne i druge),

4) prijavljivanje ili odobravanje kliničkih ispitivanja lijekova i praćenje neželjenih djelovanja nastalih tokom kliničkih ispitivanja,

5) izdavanje dozvola za proizvodnju lijekova na osnovu uvjerenja o primjeni dobre proizvođačke prakse,

6) izdavanje dozvola za promet na veliko lijekovima na osnovu uvjerenja o primjeni dobre distributerske prakse (dobra veledrogerijska praksa),

7) uspostavljanje i održavanje ažurirane evidencije o uvozu lijekova koji nemaju dozvolu za promet u Republici,

8) izdavanje godišnjeg registra lijekova, koji sadrži spisak lijekova koji su dozvoljeni za promet u Republici,

9) poslove prikupljanja, analiziranja i reagovanja na neželjena djelovanja lijekova, odnosno poslove farmakovigilanse,

10) poslove kontrole kvaliteta lijekova,

11) organiziranje informacionih sistema o lijekovima, uključujući i uspostavljanje baze podataka o lijekovima za koje je izdata dozvola za stavljanje u promet u Republici, prikupljanje podataka o prometu i potrošnji lijekova i povezivanje u međunarodne mreže informacija o lijekovima, kao i informiranje domaće stručne i šire javnosti o lijekovima

u skladu sa važećim zakonima, kao i međunarodna razmjena informacija o neželjenim efektima lijekova,

12) praćenje evropske farmakopeje,

13) međunarodna razmjena informacija i vođenje evidencija o prometu opojnih droga i psihotropnih supstanci uz saglasnost nadležnih republičkih tijela,

14) predlaganje usklađivanja propisa iz oblasti lijekova sa propisima Evropske unije i smjernicama međunarodnih institucija,

15) obavljanje i drugih poslova iz oblasti lijekova u skladu sa ovim zakonom i propisima donesenim na osnovu ovog zakona.

Djelokrug Agencije u oblasti medicinskih sredstava

Član 9.

Djelokrug Agencije u oblasti medicinskih sredstava obuhvaća:

1) vođenje Registra medicinskih sredstava za teritoriju Republike,

2) vođenje Registra proizvođača medicinskih sredstava za teritoriju Republike,

3) vođenje Registra pravnih lica koja vrše promet na veliko medicinskih sredstava za teritoriju Republike,

4) izdavanje potvrde o upisu u Registar proizvođača medicinskih sredstava za teritoriju Republike,

5) izdavanje potvrde o upisu u Registar pravnih lica koja vrše promet na veliko medicinskih sredstava za teritoriju Republike,

6) poslove prikupljanja, analiziranja i reagovanja na neželjene pojave prilikom primjene medicinskih sredstava, odnosno poslove materiovigilanse medicinskih sredstava,

7) učestvovanje u poslovima u vezi sa ocjenjivanjem usaglašenosti i označavanja medicinskih sredstava u Republici sa usklađenim evropskim standardima i tehničkim propisima donesenim na osnovu propisa kojima je uređena oblast tehničkih zahtjeva za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti,

8) poslove stručnog nadzora nad proizvodnjom i prometom na veliko medicinskih sredstava, kao i pravnih lica koja vrše proizvodnju ili uvoz i promet na veliko medicinskih sredstava u okviru izdatih dozvola,

9) uspostavljanje informacionog sistema o medicinskim sredstvima, uključujući i uspostavljanje baze podataka o medicinskim sredstvima koja su upisana u Registar medicinskih sredstava za teritoriju Republike, podatke o pravnim licima koja proizvode medicinska sredstva ili obavljaju uvoz i promet na veliko medicinskih sredstava, prikupljanje podataka o prometu i potrošnji medicinskih sredstava, podataka koji omogućavaju racionalizaciju korištenja medicinskih sredstava i povezivanje u međunarodne mreže informacija o medicinskim sredstvima,

10) obavljanje i drugih poslova iz oblasti medicinskih sredstava u skladu sa ovim zakonom i propisima donesenim na osnovu ovog zakona.

Kontrolna laboratorija Agencije

Član 10.

(1) Poslove ispitivanja lijekova i kontrole kvaliteta lijekova i supstanci obavlja Kontrolna laboratorija u sastavu Agencije i druge laboratorije po ovlaštenju ministra.

(2) Za poslove specifičnih analiza koje se ne mogu obavljati u njenom okviru, Agencija može angažirati druge ovlašćene laboratorije.

(3) Ovlašćene laboratorije iz stava 2. ovog člana moraju biti u mreži OMCL (Official Medicine Control Laboratories - Službene kontrolne laboratorije za lijekove).

Komisija za lijekove

Član 23.

(1) Komisija za lijekove ocjenjuje dokumentaciju o kvalitetu, sigurnosti i efikasnosti lijeka, koja je priložena u postupku pribavljanja dozvole za stavljanje lijeka u promet, njene obnove i izmjene.

(2) Komisija za lijekove predlaže Stručnom savjetu Agencije Listu esencijalnih lijekova Republike Srpske.

(3) Komisija za lijekove ima 15 članova.

Komisija za klinička ispitivanja

Član 24.

(1) Komisija za klinička ispitivanja ocjenjuje dokumentaciju koja je priložena u postupku pribavljanja dozvole za kliničko ispitivanje lijekova i postupku prijave kliničkog ispitivanja, odnosno promjenu ili dopunu već odobrenog prijavljenog protokola kliničkih ispitivanja.

(2) Komisija za klinička ispitivanja ima sedam članova.

Komisija za medicinska sredstva

Član 25.

(1) Komisija za medicinska sredstva ocjenjuje dokumentaciju koja je priložena u postupku upisa u Registar medicinskih sredstava, a koja nemaju odgovarajuću CE oznaku u skladu sa propisom kojim je uređena oblast tehničkih zahtjeva za proizvode i ocjenjivanje usaglašenosti u skladu sa ovim zakonom.

(2) Komisija za medicinska sredstva ocjenjuje dokumentaciju koja je priložena u postupku pribavljanja dozvole kliničkog ispitivanja medicinskog sredstva, odnosno postupku promjene ili dopune već odobrenog protokola kliničkih ispitivanja.

(3) Komisija za medicinska sredstva ima devet članova.

Komisija za farmakopeju

Član 26.

- (1) Komisija za farmakopeju prati razvoj evropske farmakopeje.*
- (2) Komisija za farmakopeju ima sedam članova.*

NADZOR

Nadzor nad primjenom i provođenjem zakona

Član 124.

- (1) Upravni nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Ministarstvo.*
- (2) Inspekcijski nadzor nad provođenjem ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega provodi farmaceutski inspektor; u skladu sa odredbama zakona kojim se regulira inspekcijski nadzor.*

Rok za usklađivanje

Član 135.

- (1) Pravna lica, nosioci dozvole za proizvodnju i promet lijekova na veliko, kao i proizvodnju i promet na veliko medicinskih sredstava, dužni su da svoje poslovanje usklade sa odredbama ovog zakona u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.*
- (2) Pravna lica iz stava 1. ovog člana dužna su da usaglase svoje poslovanje sa dobrim praksama u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.*
- (3) Važeće dozvole za stavljanje lijeka u promet, proizvodnju i veleprodaju, odnosno uvoz koje su izdali nadležni organi ostaju na snazi do dana isteka njihovog važenja.*

Prestanak važenja ranijeg zakona

Član 136.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o lekovima („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 19/01, 113/05 i 34/08).

22. Zakon o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

U Zakonu o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 115/18 i 111/21) u članu 39. u tački 20) poslije riječi: „investicije“ dodaju se zarez i nova tačka 21), koja glasi:

„21) Agencija za lijekove i medicinska sredstva Republike Srpske“.

Član 2.

Poslije člana 58a. dodaje se novi član 58b, koji glasi:

„Član 58b.

(1) Agencija za lijekove i medicinska sredstva Republike Srpske obavlja poslove izdavanja dozvole za stavljanje lijeka u promet, obnovu dozvole za stavljanje lijeka u promet, odnosno njeno ukidanje i izmjene, poslove laboratorijskog ispitivanja kvaliteta lijekova i davanje stručne ocjene kvaliteta lijekova, izdavanje certifikata o primjeni dobrih praksi (proizvođačke, veletrgovačke, kliničko-laboratorijske, transportne i druge), prijavljivanje ili odobravanje kliničkih ispitivanja lijekova i praćenje neželjenih djelovanja nastalih tokom kliničkih ispitivanja, izdavanje dozvola za proizvodnju lijekova na osnovu uvjerenja o primjeni dobre proizvođačke prakse, izdavanje dozvola za promet na veliko lijekovima na osnovu uvjerenja o primjeni dobre distributerske prakse (dobra veletrgovačka praksa), uspostavljanje i održavanje ažurirane evidencije o uvozu lijekova koji nemaju dozvolu za promet u Republici, izdavanje godišnjeg registra lijekova koji sadrži spisak lijekova koji su dozvoljeni za promet u Republici, poslove prikupljanja, analiziranja i reagovanja na neželjena djelovanja lijekova, odnosno poslove farmakovigilanse, poslove kontrole kvaliteta lijekova, organiziranje informacionih sistema o lijekovima, uključujući i uspostavljanje baze podataka o lijekovima za koje je izdata dozvola za stavljanje u promet u Republici, prikupljanje podataka o prometu i potrošnji lijekova i povezivanje u međunarodne mreže informacija o lijekovima, kao i informiranje domaće stručne i šire javnosti o lijekovima u skladu sa važećim zakonima, međunarodnu razmjenu informacija o neželjenim efektima lijekova, praćenje evropske farmakopeje, međunarodnu razmjenu informacija i vođenje evidencija o prometu opojnih droga i psihotropnih supstanci uz saglasnost nadležnih republičkih tijela, predlaganje usklađivanja propisa iz oblasti lijekova sa propisima Evropske unije i smjernicama međunarodnih institucija, vođenje Registra medicinskih sredstava za teritoriju Republike, vođenje Registra proizvođača medicinskih sredstava za teritoriju Republike, vođenje Registra pravnih lica koja vrše promet na veliko medicinskih sredstava za teritoriju Republike, izdavanje potvrde o upisu u Registar proizvođača medicinskih sredstava, izdavanje potvrde o upisu u Registar pravnih lica koja vrše promet na veliko medicinskih sredstava, poslove prikupljanja, analiziranja i reagovanja na neželjene pojave prilikom primjene medicinskih sredstava, odnosno poslove materiovigilanse medicinskih sredstava, učestvovanje u poslovima u vezi sa ocjenjivanjem usaglašenosti i označavanjem medicinskih sredstava u Republici sa usklađenim evropskim standardima i tehničkim propisima donesenim na osnovu propisa kojima je uređena oblast tehničkih zahtjeva za proizvode i ocjenjivanje usklađenosti, poslove stručnog nadzora nad proizvodnjom i prometom na veliko medicinskih sredstava, kao i pravnih lica koja vrše proizvodnju ili uvoz i promet na veliko medicinskih sredstava u okviru izdatih dozvola, uspostavljanje informacionog sistema o medicinskim sredstvima, uključujući i uspostavljanje baze podataka o medicinskim sredstvima koja su upisana u Registar medicinskih sredstava, podatke o pravnim licima koja proizvode medicinska sredstva ili obavljaju uvoz i promet na veliko medicinskih sredstava, prikupljanje podataka o

prometu i potrošnji medicinskih sredstava, podataka koji omogućavaju racionalizaciju korištenja medicinskih sredstava i povezivanje u međunarodne mreže informacija o medicinskim sredstvima i druge poslove propisane zakonom.

(2) Agencija za lijekove i medicinska sredstva Republike Srpske je samostalna upravna organizacija sa svojstvom pravnog lica“.

V. Dopustivost

23. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.a) Ustava BiH, koja glasi:

a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

24. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva, što znači da je zahtjev podnio ovlašteni subjekt u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH. Također, Ustavni sud zapaža da podnosilac zahtjeva traži ocjenu ustavnosti Zakona o lijekovima RS, iz čega slijedi da je nesporno da postoji nadležnost Ustavnog suda za odlučivanje.

25. Stoga, imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava BiH i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt. Također, ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

26. Podnosilac zahtjeva navodi da osporeni zakoni nisu u skladu sa odredbama čl. I/2, I/4, II/4, III/3.b) i III/5.a) Ustava BiH. Naime, podnosilac zahtjeva tvrdi da je Narodna skupština bez valjanog ustavnog osnova i protivno odredbama Ustava BiH i zakonâ Bosne i Hercegovine kao „odluka institucija Bosne i Hercegovine“ donijela osporene zakone koji su protivni načelu vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH. Također, podnosilac zahtjeva navodi da su osporeni zakoni suprotni i odredbi člana III/3.b) Ustava

BiH, kojom je propisano da su entiteti dužni pridržavati se Ustava BiH i zakona i odluka donesenih na državnom nivou.

27. S druge strane, Narodna skupština osporava navode iz zahtjeva ukazujući da nije postojala nadležnost Parlamentarne skupštine za donošenje Zakona o lijekovima BiH, te da je prilikom donošenja osporenih zakona djelovala u skladu sa odredbama Ustava RS i nadležnostima Republike Srpske.

28. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju prvenstveno pokreće pitanje usklađenosti osporenih zakona s odredbama čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, koje glase:

Član I stav 2.

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član III/3.b)

b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.

29. Ustavni sud podsjeća da je u svojoj praksi već zauzeo jasan stav o ustavnoj obavezi poštovanja državnih zakona. Tako je u Odluci broj U-14/04 Ustavni sud istakao da „donošenje entitetskih zakona suprotno proceduri koja je propisana državnim zakonima pokreće pitanje ustavnosti takvih zakona u smislu odredaba člana III/3.b) Ustava BiH, te da se obaveze koje nameću državni zakoni moraju poštovati“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-14/04 od 29. oktobra 2010. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 23/05). Taj stav Ustavni sud je reafirmirao i u Odluci broj U-2/11 (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-2/11 od 27. maja 2011. godine, tačka 52, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11). U toj odluci Ustavni sud je ponovo istakao:

„(...) zakoni Bosne i Hercegovine koje je usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine smatraju se ‘odlukama institucija Bosne i Hercegovine’ iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te donošenje zakona od entitetâ ili drugih administrativnih jedinica u Bosni i Hercegovini suprotno proceduri koju propisuju državni zakoni može dovesti u pitanje poštovanje odredaba člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojima su entiteti i druge administrativne jedinice u Bosni i Hercegovini dužni da se pridržavaju, između ostalog, (i) odluka institucija Bosne i Hercegovine. Kada bi

se smatralo suprotno, osim što bi se u potpunosti doveo u pitanje autoritet institucija Bosne i Hercegovine, dovelo bi se u pitanje i načelo iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem će ‘Bosna i Hercegovina biti demokratska država koja će funkcionirati prema slovu zakona’. U tom slučaju, s pravom bi se moglo postaviti pitanje svrhe državnih zakona (npr. zakona u oblasti privatizacije, zatim rada osiguravajućih društava, indirektnog oporezivanja i sl.) ako bi entiteti ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine mogli donositi zakone kojima se krše ili izbjegavaju obaveze koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona, tj. zakona donesenih na nivou institucija Bosne i Hercegovine. Dakle, entiteti (ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine) moraju poštovati obaveze koje im se nalažu putem zakona koje su donijele institucije Bosne i Hercegovine. Činjenica da te obaveze nisu poštovane može dovesti do kršenja odredaba Ustava Bosne i Hercegovine.“

30. Ustavni sud ističe da Narodna skupština u svom odgovoru na zahtjev tvrdi da oblast lijekova i medicinskih sredstava nije nadležnost institucija Bosne i Hercegovine (stav 16). Dalje, Ustavni sud ističe da je predmet podnosiocjevog zahtjeva ograničen na pitanje ustavnosti Zakona o lijekovima RS i Zakona o dopunama ZRU. Budući da je obim ispitivanja ograničen na podnosiocjev zahtjev, Ustavni sud će razmotriti navode Narodne skupštine samo ako su oni direktno povezani sa zahtjevom i ako ne izlaze iz okvira predmeta zahtjeva. U tom pogledu, Ustavni sud zaključuje da u ovom predmetu nije pozvan da odlučuje o pitanju ustavnosti Zakona o lijekovima BiH, pa se neće ni upuštati u ispitivanje tog pitanja. Ustavni sud će ispitati da li je Republika Srpska djelovala u skladu sa odlukama institucija Bosne i Hercegovine, kao što propisuju čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

31. Ustavni sud ističe da je neophodno najprije razmotriti da li se osporeni Zakon o lijekovima RS odnosi na istu materiju kao i Zakon o lijekovima BiH. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da iz sadržaja odredaba čl. 1, 2, 4, 8–10, 23–26. i 124. Zakona o lijekovima RS proizlazi da se te odredbe odnose na ista pitanja iz oblasti lijekova i medicinskih sredstava koja su već regulirana odredbama čl. 1, 6–9, 20, 23–27. i 124. Zakona o lijekovima BiH. Također, Zakonom o lijekovima RS i Zakonom o dopuni ZRU predviđeno je uspostavljanje nadležnosti Agencije RS i drugih entitetskih organa za provođenje navedenih zakonskih odredaba, za koje već postoji nadležnost Agencije BiH i drugih državnih organa. Također, Agencija RS ima jednake nadležnosti i komisije kao i Agencija BiH. Kod takvog stanja stvari za Ustavni sud je očigledno da se osporeni zakoni odnose na istu materiju kao i Zakon o lijekovima BiH.

32. Ustavni sud podsjeća da odredba člana 141. stav 1. Zakona o lijekovima BiH propisuje da su entiteti, odnosno Brčko distrikt „dužni u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona uskladiti propise iz područja lijekova i medicinskih sredstava s ovim zakonom“. U svjetlu sudske prakse koja je spomenuta u stavu 29. ove odluke,

nepovinovanje zakonodavnog tijela RS obavezi da uskladi propise u području lijekova i medicinskih sredstava sa Zakonom o lijekovima BiH može pokrenuti pitanje ustavnosti. U suštini, u osporenim zakonima koje je donijela Narodna skupština RS ponavlja se tekst iz Zakona o lijekovima BiH i stvara institucija analogna organu koji je osnovan na osnovu Zakona o lijekovima BiH i koji ima ovlaštenja da provodi taj zakon. Ne može se smatrati da obrazloženo tumačenje termina „uskladiti“ iz navedenog člana Zakona o lijekovima BiH u svom obimu podupire stvaranje odvojenog zakonodavnog okvira u području lijekova i medicinskih sredstava i izvršnog organa za provođenje takvog okvira. Naime, svrha stvaranja Agencije za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine na osnovu Zakona o lijekovima BiH je „uspostavljanje i nadzor jedinstvenog tržišta lijekova i medicinskih sredstava, te njihove dostupnosti za teritoriju BiH“ (član 6.b) Zakona o lijekovima BiH), a ta svrha podupire i ovaj zaključak.

33. Osim toga, Ustavni sud ističe da su irelevantni navodi iz odgovora na zahtjev kojima se ukazuje na Zakon o lijekovima Federacije BiH, odnosno da „podnosilac nije osporavao ustavnost tog zakona“. Odluka podnosioca zahtjeva da osporava ili ne osporava neki zakon pred Ustavnim sudom je irelevantna i za zahtjev i za argumente koje je iznijela Narodna skupština.

34. Dalje, Ustavni sud zapaža da je Narodna skupština u odgovoru na zahtjev ukazala i na „značaj i interes koji za stanovnike Republike Srpske ima oblast lijekova i medicinskih sredstava“, te da je to jedan od razloga zašto su usvojeni osporeni zakoni. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je opći cilj jedinstvene politike lijekova i medicinskih sredstava u Bosni i Hercegovini osigurati dostupnost kvalitetnih, sigurnih i djelotvornih lijekova i medicinskih sredstava cjelokupnom stanovništvu i njihovu upotrebu na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine na racionalan način. Taj cilj se ostvaruje, između ostalog, legislativom i organizacijom (vidi *Politika lijekova i medicinskih sredstava u Bosni i Hercegovini*, dokument Vijeća ministara BiH od 27. jula 2010. godine, objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 55/11, dostupan ovdje). Također, u ovom dokumentu se navodi i da „svi učesnici u zdravstvenom sistemu (...) trebaju partnerski raditi na promociji ciljeva Politike lijekova i medicinskih sredstava“, te „biti angažirani i ispunjavati svoje obaveze“, kao i „biti odgovorni u implementaciji Politike lijekova i medicinskih sredstava“ za koju je zadužena Agencija za lijekove BiH. Dakle, Ustavni sud zapaža da je Parlamentarna skupština usvajanjem Zakona o lijekovima BiH imala u vidu upravo značaj koji oblast lijekova i medicinskih sredstava ima za sve stanovnike BiH, a ne samo za Republiku Srpsku. Time se, svakako, kako je već rečeno, ne dovodi u pitanje mogućnost entiteta da tu oblast dalje uređuje, ali samo u onom dijelu u kojem neko pitanje već nije uređeno državnim zakonom ili da propiše koji je to organ nadležan za tu oblast u entitetima, ali opet samo u dijelu u kojem već nije propisana nadležnost Agencije BiH.

35. Stoga, Ustavni sud smatra da u Ustavu BiH ne postoje odredbe na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da su osporeni zakoni koje je donijela Narodna skupština ustavni.

Prema načelu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, entiteti su dužni poštovati zakone na nivou Bosne i Hercegovine, a prema članu III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, entiteti su dužni poštovati odluke institucija Bosne i Hercegovine.

36. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da je donošenjem osporenih zakona Narodna skupština postupila suprotno čl. I/2. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa Zakonom o lijekovima RS i Zakonom o dopunama ZRU, te su navedeni zakoni suprotni čl. I/2. i III/3.b) Ustava BiH.

Ostali navodi

37. Naposljetku, Ustavni sud zapaža da je podnosilac zahtjeva osporio ustavnost osporenih zakona i s aspekta čl. I/4, II/4. i III/5.a) Ustava BiH. Međutim, Ustavni sud smatra da, s obzirom na već usvojene zaključke, nema potrebe posebno ispitivati te navode.

VII. Zaključak

38. Ustavni sud zaključuje da Zakon o lijekovima RS i Zakon o dopunama ZRU koji je donijela Narodna skupština nisu u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

39. Na osnovu člana 64. stav (4) Pravila Ustavnog suda, prestaje pravno djelovanje Odluke o privremenoj mjeri broj U-17/22 od 6. jula 2022. godine.

40. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

41. Potpredsjednik Ustavnog suda Zlatko M. Knežević je, na osnovu člana 43. stav (1) Pravila Ustavnog suda, dao izjavu o neslaganju.

42. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj U-27/22

**ODLUKA O
PRIVREMENOJ
MJERI**

Zahtjevi Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud obustavio provođenje izbornih rezultata i obustavio izvršenje osporenih odredaba (određenih amandmana na Ustav Federacije BiH i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona) do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njihovom zahtjevu

Odluka od 1. i 2. prosinca 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U-27/22, rješavajući zahtjeve **Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, za donošenje privremene mjere, na temelju članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka e) i članka 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ broj 94/14), u sastavu::

Valerija Galić, predsjednica

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Zlatko M. Knežević, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 1. i 2. prosinca 2022. godine donio je

ODLUKU O PRIVREMENOJ MJERI

Odbijaju se kao neutemeljeni zahtjevi Željka Komšića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za donošenje privremene mjere.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Željko Komšić, član Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj Komšić), podnio je 11. listopada 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu usuglašenosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine br. CXI., CXII., CXX., CXXI., CXXVIII. („Službeni glasnik FBiH“ broj 79/22, u daljnjem tekstu: amandmani) i čl. od 1. do 5. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 67/22, u daljnjem tekstu: Izmjene Izbornog zakona) koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu:

visoki predstavnik) odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. listopada 2022. godine. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem *U-27/22*.

2. Podnositelj zahtjeva je također, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud a) obustavio provođenje izbornih rezultata i b) obustavio izvršenje osporenih odredaba do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njegovom zahtjevu.

3. Šefik Džaferović, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelj Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj Džaferović), podnio je 26. listopada 2022. godine Ustavnom sudu zahtjev za ocjenu usuglašenosti sa Ustavom BiH amandmana od CX. do CXXX. i Izmjena Izbornog zakona. Navedeni zahtjev je registriran pod brojem *U-30/22*.

4. Također, podnositelj Džaferović je, na temelju članka 64. Pravila Ustavnog suda, zatražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom će se „obustaviti primjena osporenih propisa do donošenja konačne odluke Ustavnog suda“.

II. Spajanje predmeta

5. Ustavni sud je, u skladu sa člankom 32. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju navedenih zahtjeva o kojima će voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku o privremenoj mjeri pod brojem *U-27/22*.

III. Zahtjevi

1. Navodi iz zahtjeva u predmetu broj *U-27/22*

6. Podnositelj Komšić smatra da amandmani CXI., CXII., CXX., CXXI., CXXVIII. i čl. od 1. do 5. Izmjena Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. listopada 2022. godine nisu u skladu s odredbama čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i člankom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

a) Navodi o neustavnosti amandmana CXI. i CXII. i čl. 2., 3., 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona

7. Podnositelj zahtjeva osporava amandmane CXI. i CXII. i čl. 2., 3., 4. i 5. Izmjena Izbornog zakona koji se odnose na povećanje broja delegata (80) u Domu naroda Parlamenta FBiH (u daljnjem tekstu: Dom naroda) iz svakog konstitutivnog naroda (po 23) i Ostalih (11), koje biraju kantonalne skupštine, proporcionalno nacionalnoj strukturi

stanovništva. Podnositelj zahtjeva smatra da osporene odredbe nisu u skladu sa čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

8. Podnositelj zahtjeva tvrdi da osporene odredbe u praksu uvode garancije da su „konstituentni“ narodi izabrani s teritorija gdje su većina. Na taj način su, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, demokratski procesi u potpunosti s borbe političkih stranaka za mjesta u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) preusmjereni na izborni proces u kojem je jedino bitno osigurati većinu u odgovarajućem klubu u Domu naroda. To, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, dovodi do mogućnosti da politička stranka nema niti jednog zastupnika u Zastupničkom domu, ali bi mogla, u okviru kantonalnih skupština, osvojiti dovoljan broj mandata za Dom naroda i upravljati političkim procesima u cijeloj FBiH, a time i na državnoj razini. Podnositelj zahtjeva smatra da ako je visoki predstavnik imao namjeru da zaštiti eventualno ugrožene pripadnike konstitutivnih naroda, onda bi bilo logično da se većina tih predstavnika bira iz sredina u kojima se oni nalaze u relativno „manjinskom“ položaju, kako bi, kroz poziciju u Domu naroda, mogli zaštititi svoja prava, što je i svrha tog tijela.

9. Dalje, podnositelj zahtjeva navodi da je nedopustivo u Izbornom zakonu imati sustav u kojem se na bazi korištenja neparnih brojeva 1, 3, 5, 7, 9... (što je zapravo metoda Sainte-Laguë) stvara određeni količnik vrijednosti svakog konstitutivnog naroda i Ostalih u svakom kantonu, te se na temelju toga izračunava broj mandata konstitutivnih naroda koji se delegiraju iz kantonalnih skupština. Takav izračun, kako to tvrdi podnositelj zahtjeva, za konačnu posljedicu ima nejednaku vrijednost građana na individualnoj razini, jer bi svaki od njih bio tretiran kroz količnik konstitutivnog naroda ili grupacije. Time se težište za formiranje vlasti fokusira isključivo na Dom naroda i osvajanje većine po klubovima konstitutivnih naroda uz potpuno zanemarivanje uloge manjina i građana koji, suštinski, nemaju nikakav utjecaj na formiranje vlasti. Podnositelj zahtjeva smatra da je tako stvorena situacija u kojoj samo etničke političke stranke imaju kontrolni paket mjesta u Domu naroda. To dovodi do istiskivanja iz vlasti građanski orijentiranih političkih stranaka, te njihovog potpunog političkog i društvenog marginaliziranja. Podnositelj zahtjeva, također, naglašava da su domovi naroda glavna smetnja za ostvarenje demokratske volje građana koja se ostvaruje kroz većinsko odlučivanje u zastupničkim organima zakonodavne vlasti. Smatra da se nametnutim odlukama uloga Doma naroda dodatno ojačava povećanjem broja zastupnika koji se pretežno biraju s teritorija na kojima jedan narod (etnička grupa) već ima većinu, čime se „cementiraju etničke podjele“.

10. Također, podnositelj zahtjeva smatra da donošenje izmjena Ustava FBiH i Izbornog zakona samo po sebi predstavlja grubo kršenje demokratskih procedura. Naime, okolnost da je visoki predstavnik nakon izbora promijenio važeća pravila, prema njegovom shvaćanju, dovela je do toga da glasači u vrijeme glasanja nisu bili upoznati s odlukom

visokog predstavnika i nisu mogli ni znati za što u stvarnosti glasaju. Da su znali, vrlo vjerojatno bi njihova izborna volja bila potpuno drugačija, kao i poruke koje bi političke stranke, učesnice na izborima, slale svojim glasačima. S obzirom na to, podnositelj zahtjeva smatra da je visoki predstavnik „prevario birače“ jer je izmjene Ustava FBiH i Izbornog zakona donio u „noći održavanja izbora“. U tom pogledu, u zahtjevu se ukazuje na odluku Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država (SAD) u predmetu *Purcell v. Gonzalez*, u kojoj je utvrđeno tzv. Purcell načelo i poništene su izmjene izbornih pravila donesenih neposredno pred izbore. Podnositelj zahtjeva ističe da, iako se to načelo u kontekstu SAD-a uglavnom primjenjuje kada sudovi svojim odlukama mijenjaju izborna pravila, ono je *mutatis mutandis* primjenjivo na bilo kakvo mijenjanje izbornih pravila neposredno prije izbora. Također, podnositelj zahtjeva je ukazao na praksu Europskog suda u predmetima *Paschalidis, Koutmeridis i Zaharakis protiv Grčke* (predstavke br. 27863/05, 28422/05 i 28028/05, presuda od 10. travnja 2008. godine), *Ekoglasnost protiv Bugarske* (predstavka broj 30386/05, presuda od 6. studenog 2012. godine) navodeći da je stav Europskog suda da iznenadne i neočekivane izmjene pravila za izračun glasova mogu dovesti do kršenja članka 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Osim toga, podnositelj zahtjeva smatra da je to postupanje suprotno Kodeksu dobrog vladanja izbornim pitanjima (u daljnjem tekstu: Kodeks) koji je usvojila Europska komisija za demokraciju putem prava (u daljnjem tekstu: Venecijanska komisija) na 51. plenarnoj sjednici 2002. godine, prema kojem je temeljno načelo da izborna pravila moraju biti stabilna i da ih ne treba mijenjati prečesto, odnosno da se elementi izbornog zakona, naročito izborni sustav, sastav izbornih komisija i utvrđivanje granica izbornih jedinica smiju mijenjati najkasnije godinu dana uoči izbora.

b) Navodi o neustavnosti amandmana CXX. i CXXI. i čl. 1. Izmjena Izbornog zakona, Poglavlje 9A, u odnosu na čl. 9.13., 9.14., 9.15., 9.17., 9.18. i 9.19.

11. Podnositelj zahtjeva smatra da su odredbe amandmana CXX. i CXXI. i članak 1. Izmjena Izbornog zakona, Poglavlje 9A, u odnosu na čl. 9.13., 9.14., 9.15., 9.17., 9.18. i 9.19., koje se odnose na postupak predlaganja i imenovanja predsjednika i dopredsjednika FBiH, suprotne odredbama članka čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju, čl. 5. i 7. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i članka 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

12. Te navode podnositelj zahtjeva prvenstveno temelji na tvrdnji da je visoki predstavnik nametnuo slične odredbe Ustava FBiH za koje je Ustavni sud u Odluci o dopustivosti i meritumu broj U-14/12 od 26. ožujka 2015. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba) već utvrdio da nisu u skladu sa Ustavom BiH i Europskom konvencijom (IV.B.1. članak 2. st. 1. i 2.) jer ne omogućavaju pripadnicima Ostalih kandidiranje za predsjednika i dopredsjednike FBiH. Međutim, Ustavni sud u toj odluci nije ukinuo sporne odredbe ustava oba entiteta i Izbornog zakona, odnosno nije naložio Parlamentarnoj skupštini BiH

da izmijeni Izborni zakon, niti entitetima da izmijene svoje ustave radi usuglašavanja sa Ustavom BiH dok u domaćem pravnom sustavu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima bi se okončala postojeća neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona sa Europskom konvencijom i presudama Europskog suda.

13. Podnositelj zahtjeva dalje ukazuje da se promjene koje je uveo visoki predstavnik odnose samo na potrebni broj glasova u okviru klubova konstitutivnih naroda za izbor predsjednika i dopredsjednika FBiH, uz isključivanje Ostalih kao mogućih kandidata za te dužnosti. U ovom dijelu podnositelj zahtjeva navodi opća razmatranja o demokraciji i pluralizmu (str. 20–22.), a zatim (na str. 22–24.) podnositelj opširno izlaže odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju kojima se zabranjuje diskriminacija, te kako se diskriminacija ispituje. Zatim, podnositelj konstatira da su navedenim odredbama Ostali dovedeni u identičnu situaciju kao i prije usvajanja tih odluka visokog predstavnika. Naime, oni i dalje nemaju mogućnost kandidirati svog kandidata za predsjednika ili dopredsjednika FBiH, niti imaju bilo kakvu ulogu u predlaganju kandidata, što se obavlja isključivo u okviru klubova konstitutivnih naroda. Podnositelj zahtjeva se poziva na odluke Europskog suda u predmetima *Sejdić i Finci*, *Zornić*, *Pilav*, *Šlaku* i *Pudarić protiv BiH*, te smatra da su u konkretnom slučaju Ostali diskriminirani zato što su različito tretirani jer im je uskraćeno pravo da ravnopravno sudjeluju u vršenju funkcija predsjednika i dopredsjednika FBiH.

c) Navodi o neustavnosti Amandmana CXXVIII.

14. Podnositelj zahtjeva dalje smatra da se odredbama Amandmana CXXVIII utvrđuju dva potpuno različita popisa stanovništva kao osnov za formiranje Doma naroda kao dijela zakonodavnog organa vlasti, s jedne i izvršne vlasti, s druge strane, što je suprotno čl. I/2., II/2., II/4. i III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine.

15. U tom dijelu podnositelj ukazuje da se osporenim amandmanom primjenjuje „posljednji popis“ za formiranje Doma naroda, uz zadržavanje popisa stanovništva iz 1991. godine kao „osnova za sva izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke“. Drugim riječima, popis iz 1991. godine predstavlja osnov za formiranje izvršnih organa vlasti i demografske proračune, a posljednji popis iz 2013. godine visoki predstavnik koristi isključivo za formiranje Doma naroda. Korištenje popisa iz 1991. godine ima cilj da se spriječi legaliziranje ishoda i rezultata etničkog čišćenja u BiH, odnosno do implementacije Aneksa VII. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Dejtonski sporazum), kojim se zahtijeva povratak svih prognanih u njihove prijeratne domove i mjesta življenja. Prema ocjeni podnositelja zahtjeva, visoki predstavnik na taj način uvođenjem popisa iz 2013. godine nesvjesno legalizira ishod etničkog čišćenja i neformalno proglašava Aneks VII. okončanim, što je neprihvatljivo.

16. Također, u zahtjevu se dalje ističe da se ne može odvojiti uspostava Doma naroda kao zakonodavnog organa od organa uprave i organa izvršne vlasti, a pri tome koristiti

različite metode i osnove popunjavanja tih organa zato što struktura izvršne vlasti mora predstavljati refleksiju strukture zakonodavne vlasti. Prema tvrdnji podnositelja, tim odredbama se narušava načelo demokracije zato što se uspostavlja sastav institucija koji ne odgovara strukturi stanovništva, a posebno ne odgovara onoj strukturi stanovništva iz 1991. godine. Zbog toga smatra da je očito da je visoki predstavnik pod svaku cijenu želio uspostaviti neki novi Dom naroda, koji odgovara zamišljenoj projekciji njegovog sastava koji, u uvjetima poslijeratnog društva, u biti, etnički homogenizira stanovništvo u određenim dijelovima Bosne i Hercegovine i na taj način dodatno „cementira podjelu zemlje po etnički homogeniziranim linijama“. Dakle, očiti cilj visokog predstavnika je osiguranje kontrole nad Klubom Hrvata u Domu naroda isključivo za HDZBiH, a da pri tome, zadržavanjem popisa iz 1991. godine kao temelja za formiranje izvršne vlasti, zadrži kontrolu nad još jednim ministarstvom u Vladi FBiH. Također se ističe da je osnovni motiv visokog predstavnika bio da udovolji zahtjevima koji su dolazili iz Vlade Republike Hrvatske (RH) kojom vlada HDZRH, koji je pružio ključnu diplomatsku potporu za jačanje političke pozicije HDZBiH u Bosni i Hercegovini.

2. Navodi iz zahtjeva u predmetu broj U-30/22

17. Podnositelj zahtjeva Džaferović smatra da svi amandmani i Izmjene Izbornog zakona koje je nametnuo visoki predstavnik odlukama br. 06/22 i 07/22 od 2. listopada 2022. godine nisu u skladu sa odredbama čl. I/2. i II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

a) Navodi o suprotnosti osporenih propisa sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

18. Podnositelj zahtjeva navodi da je procedura stupanja na pravnu snagu odluka visokog predstavnika od 2. listopada 2022. godine suprotna demokratskim načelima iz članka I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, i to načelima vladavine prava, pravne sigurnosti i legitimnog očekivanja. U tom pogledu, podnositelj zahtjeva tvrdi da je visoki predstavnik nametanjem odluka tijekom „izborne noći“ i njihovim stupanjem na snagu postupio suprotno načelu pravne sigurnosti na način da proceduru stupanja na pravnu snagu amandmana i Izmjena Izbornog zakona nije prilagodio intenzitetu, opsegu i značaju koji nametnuti akti imaju na pravni i politički život u Bosni i Hercegovini.

19. Također, podnositelj zahtjeva se pozvao na stavove Europskog suda iz presuda *The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (broj 6538/74, toč. 49. i dalje, presuda od 6. studenog 1980. godine) i *Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske* (predstavke br. 21279/02, 36448/02, toč. 42. i dalje, presuda od 22. listopada 2007. godine), *Ždanoka protiv Latvije* (predstavka broj 58278/00, toč. 115. i dalje, presuda od 16. ožujka 2006. godine) i *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (predstavka broj 74025/01, točka 58., presuda od 6. listopada 2005. godine). U svezi s tim presudama,

podnositelj zahtjeva je citirao izjavu člana Središnjeg izbornog povjerenstva Željka Bakalara od 7. listopada 2022. godine objavljenu u medijima pod naslovom „Centralna izborna komisija još ne zna kako sprovesti Schmidtove odluke“. Na temelju navedenog podnositelj je izveo zaključak da ni Središnje izborni povjerenstvo (u daljnjem tekstu: SIP) nema dovoljno jasan, precizan i predvidljiv propis koji može provesti, što ukazuje na povredu načela pravne sigurnosti.

20. Nadalje, podnositelj zahtjeva smatra da je osporenim odredbama narušeno načelo „legitimnog očekivanja“ jer su osporeni akti nametnuti u izbornoj noći, bez roka i razdoblja prilagođavanja. Pri tome, mnoge radnje u izbornom procesu, kako obrazlaže, kao što su sačinjavanje izbornih lista i nominacija kandidata, nisu mogle biti provedene prema novim propisima. Zatim, podnositelj zahtjeva se pozvao na praksu Suda pravde Europske unije (EU), te je istaknuo da se može zaključiti da bi na razini EU ili država članica bilo suprotno, ne samo domicilnim ustavima i zakonima već i pravnoj stečevini EU, donošenje akta ili iznenadno mijenjanje procedura koje bi iznevjerile legitimno očekivanje građana da će pravo biti jednako primijenjeno i da su svi jednaki pred zakonom.

21. U tom kontekstu podnositelj ističe da je SIP, na sjednici 4. svibnja 2022. godine, usvojio akt „Naputak o rokovima i redosljedju izbornih aktivnosti za Opće izbore 2022. godine koji će se održati u nedjelju 2. listopada 2022. godine“ (u daljnjem tekstu: Naputak). U članku 2. stavak (2) tog Naputka određeno je razdoblje od 22. lipnja 2022. godine do 4. srpnja 2022. godine u 16 sati, do kada svi politički subjekti moraju podnijeti kandidatske liste. U skladu s tim, politički subjekti su svoja legitimna očekivanja temeljili na odredbama Izbornog zakona i Ustava FBiH koji su bili na pravnoj snazi 4. srpnja 2022. godine i na temelju tih propisa su sastavljali svoje izborne liste i planirali posredne izbore za delegate u Dom naroda. U tom pogledu, podnositelj Džaferović navodi da je „legitimno očekivanje političkih stranaka iznevjereno“ onda kada je visoki predstavnik nametnuo osporene odredbe. Prema njegovom mišljenju, politički subjekti i građani/pojedinci nisu imali priliku da iznesu svoje mišljenje, da koriste pravna sredstva, niti mogućnost da iz novonastale situacije svoja „legitimna očekivanja zasnivaju na novim izbornim pravilima“. Također, podnositelj smatra da bi bio nerazmjerno veliki i neutemeljen teret stavljati odgovornost na SIP, jer ni oni „ne mogu zaštititi njihova legitimna očekivanja, niti pravnu sigurnosti niti načelo vladavine prava“.

b) Navodi o suprotnosti osporenih propisa sa člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju

22. U svezi s navodima o suprotnosti osporenih propisa sa člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, podnositelj Džaferović se pozvao na Kodeks Venecijanske komisije, te odluke Europskog suda u predmetu *Ekoglasnost* i *Hirst* (naprijed citirane). Zatim je istaknuo da je jasno da je Bosna i Hercegovina „izvršila svoju dužnost i pozitivnu obvezu aktivnog učešća u zaštiti

prava u izbornom procesu“. Međutim, odlukama visokog predstavnika „promijenjena su pravila provođenja izbora“, čime je došlo do povrede članka II/2. Ustava Bosne i Hercegovine u svezi sa člankom 3. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

3. Navodi iz zahtjeva za donošenje privremenih mjera

a) Navodi iz zahtjeva broj U-27/22

23. Podnositelj Komšić smatra da su u konkretnom slučaju ispunjeni uvjeti za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud a) obustavio provođenje izbornih rezultata i b) obustavio izvršenje osporenih odredaba do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njegovom zahtjevu.

24. Podnositelj zahtjeva tvrdi da se prema praksi Ustavnog suda privremena mjera može odrediti kada mogu nastupiti okolnosti i posljedice „koje bi mogle prouzrokovati nenadoknadivu štetu“ ukoliko bi osporene odredbe stupile na snagu. U tom pogledu smatra da se u konkretnom slučaju nenadoknadiva šteta ogleda u samoj činjenici da je visoki predstavnik donio odluke tijekom „izborne noći“, koje suštinski zadiru u integritet izbornog procesa. Ukoliko bi se primijenile, one bi „nepovratno kontaminirale ovaj izborni ciklus“. U slučaju provedbe izbornih rezultata na temelju osporenih odluka, kako dalje navodi, ne bi bilo moguće „stvari vratiti na ranije stanje“. Također, podnositelj zahtjeva smatra da ukoliko bi se dopustilo provođenje tih odredbi integritet izbornog procesa bi bio trajno narušen i ne bi ga bilo moguće ispraviti, niti uspostaviti na demokratskim načelima. Ne bi bilo moguće raspisati nove izbore za zakonodavna tijela u FBiH najmanje godinu dana od dana uspostave vlasti. To bi bilo moguće samo na zajednički zahtjev predsjednika i dopredsjednika FBiH, što se nikada nije, niti će se desiti, jer nikada neće postojati zajednički interes (što dovoljno govori o nefunkcionalnosti cijelog sustava koji ni ovim odlukama visokog predstavnika nije „popravljen“). Dalje, podnositelj zahtjeva smatra da bi odluke i zakoni koji bi bili doneseni, u slučaju pozitivnog i, prema njegovom mišljenju, jedinog logičnog ishoda spora, bile sporne glede njihovog legaliteta. Šteta koja bi nastupila bi bila trajna, nemjerljiva i nenadoknadiva, posebno u odnosu na podriivanje povjerenja u izborni proces u cjelini. Naime, već sada, i političke stranke i glasači osjećaju da ih je visoki predstavnik sve „prevario“, osim „etnički utemeljenih i populističkih političkih stranaka koje iz ovoga crpe korist za sebe“, koje bi „dobile“ mjesta predsjednika i dopredsjednika koji, opet, nikada ne bi dopustili raspisivanje novih izbora.

25. Podnositelj Komšić navodi i da je pitanje provođenja izbora na svim razinama upitno sa točke legaliteta jer su razni sudovi i tijela utvrdili povrede Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije, a da sporne odredbe nikada nisu promijenjene. Podnositelj zahtjeva navodi da nije sporno da je potrebno promijeniti izborni sustav u Bosni i Hercegovini i dovesti ga u sklad s europskim standardima i usvojenim odlukama Europskog

suda i Ustavnog suda, ali da je „apsolutno nedopustivo da se to čini nakon održavanja izbora“. S obzirom na to, podnositelj zahtjeva smatra da, kada se sagledaju svi razlozi koji su doveli do spornih odluka visokog predstavnika, jasno je da je visoki predstavnik imao vremena da izmijeni izborna pravila, ali je to učinio u „izbornoj noći“. To je, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, dovoljno da Ustavni sud usvoji privremenu mjeru i obustavi provođenje izbornih rezultata do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

b) Navodi iz zahtjeva broj U-30/22

26. Podnositelj Džaferović je u zahtjevu za donošenje privremene mjere predložio da Ustavni sud donese odluku kojom će se obustaviti primjena osporenih akata do donošenja konačne odluke Ustavnog suda.

27. U obrazloženju podnositelj je naveo da zahtjev podnosi radi „sprječavanja štetnih posljedica koje bi osporeni propisi mogli proizvesti“. U tom pogledu, smatra da je vrijeme stupanja na snagu osporenih propisa moralo biti određeno na način na koji će se ostaviti dovoljno vremena da građani/pojedinci i politički subjekti iskoriste sva pravna sredstva koja im stoje na raspolaganju da zaštite svoja legitimna očekivanja. Također, trebalo je da bude ostavljeno dovoljno vremena i kako bi vlasti mogle dati garancije da će pravo biti „jednako i ujednačeno primjenjivano na sve“. S obzirom na to, podnositelj zahtjeva smatra da ne postoji ustavna ili pravna osnova na kojoj se rezultati Općih izbora 2022. godine mogu provesti, jer se primjenom osporenih akata „razara“ vladavina prava, pravna sigurnost i krše legitimna očekivanja. S obzirom na to, smatra da su pravna pravila koja su bila na snazi 4. srpnja 2022. godine jedina relevantna pravila u skladu s kojim se trebaju implementirati izborni rezultati i provesti posredni izbori za domove naroda i rukovodstvo FBiH, kako je to obrazloženo u njegovom zahtjevu.

28. Pri ispitivanju utemeljenosti zahtjeva za donošenje privremenih mjera Ustavni sud polazi od odredaba članka VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda.

29. Članak VI/3. (a) **Ustava Bosne i Hercegovine** glasi:

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

a) Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu iz ovog Ustava između entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući, ali se ne ograničavajući na to:

- Je li odluka nekog entiteta da uspostavi posebne paralelne odnose sa susjednom državom sukladna ovom Ustavu, uključujući i odredbe koje se tiču suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.

- Je li neka odredba ustava ili zakona jednog entiteta sukladna ovom Ustavu.

Spor može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili dopredsjedavajući jednog od domova Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata jednog od domova Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina jednog od domova zakonodavnog tijela jednog entiteta.

30. Članak 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda glasi:

(1) Ustavni sud može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru za koju smatra da je treba donijeti u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka.

[...]

31. Ustavni sud primjećuje da podnosioci u zahtjevima za donošenje privremene mjere, u biti, traže da Ustavni sud a) obustavi provođenje izbornih rezultata i b) obustavi izvršenje/primjenu osporenih odredaba do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njihovim zahtjevima. Stoga će Ustavni sud analizirati ispunjenost uvjeta iz članka 64. stavak (1) Pravila Ustavnog suda u odnosu na svaku od predloženih privremenih mjera.

32. Pri razmatranju tih zahtjeva, Ustavni sud podsjeća da članak 64. stavak 1. Pravila Ustavnog suda, korištenjem izraza „može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnosioca zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru koju smatra neophodnom“, potvrđuje da Ustavni sud ima široko diskrecijsko pravo kada rješava zahtjev. To diskrecijsko pravo proizlazi iz i ograničeno je ustavnom obvezom Ustavnog suda da „podržava Ustav“ prema članku VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine. Kada dobije zahtjev za donošenje privremene mjere, prije nego što odluči kakvu privremenu mjeru može odrediti, Ustavni sud mora utvrditi da su ispunjene okolnosti za donošenje privremene mjere, odnosno Ustavni sud mora biti u mogućnosti zaključiti, „na osnovu razloga i dokaza o opravdanosti dostavljenih uz zahtjev za donošenje privremene mjere, da je to u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka, odnosno da bi mogle nastati neotklonjive štetne posljedice“ (vidi Ustavni sud, Odluka o privremenoj mjeri broj U-10/16 od 17. rujna 2017. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 74/16, točka 25.).

33. U prilog svojim zahtjevima za privremene mjere podnosioci zahtjeva u ovom predmetu su, između ostalih razloga, ponovili svoje argumente o neustavnosti osporenih akata. Međutim, razlozi i dokazi koje podnosioci zahtjeva navode u pogledu navodne neustavnosti osporenog općeg akta ne mogu se analogno primijeniti pri odlučivanju o utemeljenosti zahtjeva za donošenje privremene mjere. Stoga, podnosioci zahtjeva moraju posebno obrazložiti i dokazati zašto bi Ustavni sud trebao donijeti privremenu mjeru.

34. Podnositelji zahtjeva svoj zahtjev za obustavu provođenja izbornih rezultata temelje na argumentu da bi u suprotnom nastala nepopravljiva šteta. Međutim, podnositelji zahtjeva nisu jasno naveli, izvan apstraktne razine, koje vrste nenadoknadive štete bi mogle nastati ako bi osporeni akti ostali na snazi do rješenja spora, niti su dostavili dokaze o opravdanosti svojih zahtjeva. Baš kao što podnositelji zahtjeva pretpostavljaju da bi primjena osporenih akata do rješavanja njihovih zahtjeva mogla imati negativne posljedice po vladavinu prava, moglo bi se tvrditi i suprotno – da bi prihvaćanje zahtjeva podnositelja zahtjeva za donošenje privremene mjere moglo imati negativne posljedice po vladavinu prava. Ustavni sud smatra da, u ovoj fazi, ti argumenti nisu konkretizirani. Ipak, na temelju članka 64.1. Pravila, Ustavni sud može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev podnositelja zahtjeva ili apelanta, odrediti svaku privremenu mjeru za koju smatra da je treba donijeti u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka, naročito ako to može dovesti do nenadoknadive štete. Sud je svjestan mogućih posljedica da implementacija izbornih rezultata na temelju osporene odluke visokog predstavnika može dovesti do situacije gdje bi se izbori ili imenovanja morali ponovno razmotriti ako Ustavni sud dođe do konačnog zaključka da odluka visokog predstavnika nije u skladu s Ustavom. Prema mišljenju Ustavnog suda, to, međutim, ne stvara nenadoknadivu štetu, zato što se ipak može ispraviti. Iz navedenih razloga, Ustavni sud smatra da su zahtjevi podnositelja Komšića i Džaferovića za donošenje privremene mjere kojom bi se obustavilo provođenje izbornih rezultata i primjena osporenih odredbi neutemeljeni.
35. Na temelju izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu ove odluke.
36. Ustavni sud podsjeća da odluka o privremenoj mjeri ni u kojem slučaju ne prejudicira odluku o dopustivosti, odnosno o meritumu podnesenih zahtjeva.
37. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Nadležnost iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine
Надлежност из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине
Nadležnost iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine

Предмет број У-12/21

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ
И МЕРИТУМУ**

Захтјев Општинског суда у Сребренику (судија Ален Лукач) за оцјену уставности члана 105 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ број 63/14)

Одлука од 24. марта 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-12/21, рјешавајући захтјев **Општинског суда у Сребренику (судија Ален Лукач)**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) алинеја б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Мато Тадић, председник

Миодраг Симовић, потпредседник

Мирсад Теман, потпредседник

Валерија Галић, судија

Сеада Палаврић, судија

Златко М. Кнежевић, судија

Angelika Nußberger, судија

Helen Keller, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 24. марта 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Општинског суда у Сребренику (судија Ален Лукач) за оцјену уставности члана 105 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ број 63/14),

утврђује се да је члан 105 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације БиХ“ број 63/14) у складу са чланом II/3д) Устава Босне и Херцеговине и чланом 5 став 1 тачка б) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 4 став 1 Протокола број 7 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Општински суду Сребренику (судија Ален Лукач, у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 27. октобра 2021. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 105 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације БиХ“ број 63/14; у даљњем тексту: ЗОП или оспорена одредба) са Уставом Босне и Херцеговине.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Представничког дома и Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине, те Канцеларије за сарадњу и заступање пред Уставним судом Босне и Херцеговине Владе Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Влада ФБиХ) затражено је 2. новембра 2021. године да доставе одговор на захтјев.

3. Законодавно-правне комисије Представничког дома и Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине су доставиле одговоре на захтјев 7. децембра 2021. године, а Влада ФБиХ је путем Канцеларије за сарадњу и заступање пред Уставним судом Босне и Херцеговине одговор доставила 18. новембра 2021. године.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева сматра да је одредба члана 105 ЗОП-а неуставна јер није у сагласности с одредбама Устава БиХ и Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), и то с одредбама члана II/3д) и е) Устава Босне и Херцеговине, чл. 5 и 6 Европске конвенције и чланом 4 став 1 Протокола број 7 уз Европску конвенцију.

5. Образлажући тврдње из захтјева у погледу несагласности одредбе члана 105 ЗОП-а с правом на слободу из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 став 1 тачка б) Европске конвенције, подносилац захтјева је навео како слиједи: наведеним одредбама је регулисано питање лишења слободе због непоштовања законитог судског налога ради обезбјеђења извршења законом прописане обавезе; одредбе о лишењу слободе морају бити приступачне, прецизне и предвидљиве у својој примјени; квалитет закона укључује постојање јасних правних одредби; лишење слободе мора бити законито у смислу домаћег права; мора се постићи правична равнотежа између обезбјеђења поштовања законитог налога суда у демократском друштву, с једне стране, и права на слободу, с друге стране; услови

за мјеру лишења слободе морају бити јасни, конкретни и одређени како би се избјегла било каква произвољност. Према наводима подносиоца захтјева, оспорена одредба не испуњава наведене критеријуме и нарушава правичну равнотежу између обезбјеђења поштовања законитог налога суда и права на слободу. Истиче се да оспорена одредба не садржи јасне и одређене услове за примјену института лишења слободе и не регулише поступак и обавезу суда да саслуша кажњеника у контрадикторном поступку. Примјена института лишења слободе (из оспорене одредбе члана 105 ЗОП-а) оставља кажњеника с неплаћеном новчаном казном, у истом износу у којем је постојала и прије лишења слободе. То значи да се новчана казна не умањује нити се урачунава у казну сразмјерно времену проведеном у затвору. Мјера прописана у одредби члана 105 ЗОП-а оштрија је од новчане казне прописане у Кривичном закону Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: КЗФБиХ). У кривичном поступку се код замјене новчане казне лишењем слободе примјењује формула један дан затвора једнако је 100 КМ, при чему се након изласка на слободу новчана казна сматра подмиреном.

6. У погледу несагласности одредбе члана 105 ЗОП-а с правом на правично суђење из члана П/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције, подносилац захтјева је навео како слиједи: у конкретном случају се ради о прекршајном поступку; испуњен је услов постојања „казнене оптужбе“ због класификовања према националном законодавству, природи прекршаја и природи и строгости казне; назив института „лишење слободе због неплаћања“ указује да је ријеч о оптужби казног карактера; наведена одредба не гарантује право приступа суду, а стога ни саслушање пред судом; кажњеницима је ускраћено право на одбрану (контрадикторност, једнакост оружја, образложена одлука). Подносилац захтјева сматра да је у надлежности Уставног суда да испита квалитет закона, што у конкретном случају подразумева испитивање да ли је закон довољно јасно прописао „опсег дискреције додијељен надлежним тијелима“. Овлашћење за одређивање мјере лишења слободе због неплаћања новчане казне је оспореном одредбом препуштено „неограниченој и законски неспутаној дискрецији судачке воље“.

7. Према мишљењу подносиоца захтјева, спровођење члана 105 ЗОП-а доводи до активирања забране двоструког кажњавања из члана 4 став 1 Протокола број 7 уз Европску конвенцију. У вези с тим је наведено сљедеће: одредба члана 105 ЗОП-а примјењује се према кажњеницима који у потпуности или дјелимично у року не плате новчану казну која им је одређена прекршајним налогом; у питању су кажњеници према којима је већ спроведен поступак принудне наплате прописан одредбама ЗОП-а; кажњеницима је новчана казна већ уписана у Регистар новчаних казни и евидентирана као дуг (члан 102 ЗОП-а); због неплаћања новчане казне кажњеницима су успостављене одређене забране (члан 103 ЗОП-а) попут забране регистрације возила, учествовања на јавном тендеру, блокирања банковног рачуна. Подносилац захтјева је истакао да се оправданост наведене мјере губи приликом

разматрања става 2 одредбе члана 105 ЗОП-а која прописује: „Вријеме за које је кажњени лишен слободе неће утицати на плаћање износа који дугује.“ Подносилац захтјева сматра да законодавац прописује посебну мјеру лишења слободе због неплаћања (а претходно су исцрпљене могућности принудне наплате из одредби чл. 102, 103 и 104 ЗОП-а), док кажњеник, иако је био лишен слободе до 15 дана, након изласка на слободу поново дугује новчани износ из изречене казне.

8. Подносилац захтјева сматра да законодавац, нејасним регулисањем института лишења слободе, није испунио своју дужност у погледу прецизности законске одредбе, која ће довољно јасно одредити обим дискреције надлежних тијела, који треба да буде општи, одређен, јасан и једнак према свима. Предложено је да Уставни суд усвоји захтјев за оцјену уставности одредбе члана 105 ЗОП-а и утврди да је наведена одредба у супротности с наведеним уставним правима.

б) Чињенице предмета, како их је навео подносилац захтјева, поводом којих је поднесен захтјев

9. Наведено је да је пред тим судом у току прекршајни поступак поводом приједлога Федералне управе за инспекцијске послове Сарајево (у даљњем тексту: Федерална управа) којим се тражи лишење слободе Е. О. (у даљњем тексту: кажњеник) због неплаћања новчане казне. Новчана казна у износу од 500,00 КМ је кажњенику изречена због прекршаја из члана 31 став 1 тачка 4 Закона о заштити становништва од заразних болести ФБиХ. Казна је изречена по основу прекршајног налога који је постао коначан и извршан, а коју кажњеник није платио. Федерална управа је предложила подносиоцу захтјева да на основу члана 105 ЗОП-а кажњеном одреди лишење слободе, цијенећи да је то једини разуман и ефикасан начин да примора кажњеника на плаћање новчаног износа из прекршајног налога. Кажњеник је по позиву суда приступио у Општински суд 17. јуна 2021. године ради уручења захтјева Федералне управе и достављања података о имовини, али од тог дана није доставио податке о имовини, нити је доставио доказе да није у могућности да плати новчану казну која му је изречена прекршајним налогом. Подносилац захтјева је нагласио да постоји захтјев Федералне управе да се кажњеник лиши слободе и да кажњеник суду није доставио податак о свом имовном стању. Стога је, у оваквој процесној ситуацији, једина могућност суда да донесе рјешење о лишењу слободе кажњеника због неплаћања новчане казне изречене по основу прекршајног налога, а примјеном одредбе члана 105 ЗОП-а, за коју постоји сумња да није у складу са Уставом БиХ.

ц) Одговори на захтјев

10. Законодавно-правна комисија Представничког дома Парламента ФБиХ, Законодавно-правна комисија Дома народа Парламента ФБиХ и Влада ФБиХ су поводом захтјева за оцјену уставности одредбе члана 105 ЗОП-а дали идентичне

одговоре како слиједи: мјера лишење слободе због неплаћања новчане казне може бити изречена као посљедица одговорности за почињени прекршај, у случају када суд сматра да је то једини разуман и дјелотворан начин који ће кажњеног приморати да плати износ на који је обавезан; лишење слободе се одређује само у случају ако се иста сврха не може постићи нити једном другом мјером; оспорену одредбу члана 105 ЗОП-а треба посматрати у контексту с другим одредбама ЗОП-а, нарочито чл. 4, 5, 16, 17 и 19 ЗОП-а. Одредба члана 105 ЗОП-а испуњава све захтјеве и стандарде у смислу уставних и конвенцијских гаранција права на слободу, права на правично суђење и забране двоструког кажњавања, те је предложено да се захтјев одбије као неоснован.

11. Влада ФБиХ је путем Канцеларије за сарадњу и заступање пред Уставним судом БиХ доставила одговор на захтјев у којем је наведено сљедеће: поднесени захтјев не покреће питање права на правично суђење јер је у питању прекршај, а не кривично дјело; лишење слободе у смислу члана 105 ЗОП-а покреће тијело са законским овлашћењима за присилно извршење коначне одлуке, позивајући се на пресуду Европског суда за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) у предмету *Benham против УК* (став 56); сврха лишења слободе у смислу члана 105 ЗОП-а је заштита општих интереса друштва и одвраћање кажњеника од неплаћања казне; услови за примјену института лишења слободе у смислу члана 105 ЗОП-а су јасни, а могу се сумирати како слиједи: да кажњеник не плати казну, да суд сматра да је то једини разуман и дјелотворан начин да кажњеника примора да плати изречену новчану казну и да кажњеник није доказао да није у могућности да плати новчану казну; члан 105 ЗОП-а омогућава кажњенику учешће у поступку јер га суд позива да достави доказе о имовини уколико није у могућности да плати казну; обим дискреције надлежних тијела, конкретно суда, јасно је прописан; услов лишења слободе је претходно исцрпљивање свих других могућности које су прописане у ЗОП-у (чл. 102, 103 и 104 ЗОП-а). У погледу неоснованости навода о забрани двоструког кажњавања из члана 4 став 1 Протокола број 7 уз Европску конвенцију и правила *ne bis in idem* наведено је сљедеће: не ради се о двоструком кажњавању за исти прекршај него о лишењу слободе кажњеника, чији је циљ обезбјеђење плаћања новчане казне која је кажњеном изречена; основ лишења слободе престаје постојати чим се казна плати (Европски суд, *Василева против Данске*, став 36); не може се занемарити заштита општих интереса друштва и одвраћање кажњеника од неплаћања изречене казне, које се сматра легитимним правом сваке државе. У погледу неоснованости навода о повреди права на слободу из члана П/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције је наведено сљедеће: члан 105 ЗОП-а испуњава критеријум из члана 5 став 1 тачка (а) Европске конвенције јер лишење слободе изриче надлежни суд; лишење слободе у смислу тачке (б) исте одредбе је дозвољено јер се на тај начин обезбјеђује испуњење обавезе прописане законом; основ за лишење слободе престаје по испуњењу обавезе (*op. cit. Василева против Данске*); циљ лишења слободе у конкретном случају (члан 105

став 2 ЗОП-а) је обезбиједити плаћање изречене новчане казне и стога мјера није казног карактера; наведена одредба испуњава захтјев члана 5 став 1 тачка (б) Европске конвенције и у складу је с наведеном праксом Европског суда; кажњеном се даје прилика да прије лишења слободе плати казну или пружи доказе о слабом имовном стању, што додатно упућује на поштовање напријед наведених стандарда (Европски суд, *Veiere против Летоније*, став 49); наведена одредба омогућава да надлежни суд успостави правичну равнотежу између поштовања законите одлуке суда и права на слободу; надлежни суд прво утврђује немогућност извршења одлуке којом је изречена новчана казна, а затим спроводи одлуку штитећи општи интерес друштва; у сврху заштите општег интереса друштва је (и) мјера лишења слободе у трајању до 15 дана. Питање сразмјерности добија посебну важност кроз право државе да заштити своје интересе и обезбиједи извршење одлуке којом је изречена новчана казна (Европски суд, *Gatt против Малте*, став 40). Институт лишења слободе се користи након што се исцрпе све претходно дате могућности извршења одлуке, уз могућност да кажњеник избјегне плаћање казне достављањем суду доказа о слабом имовном стању. Предложено је да се захтјев за оцјену уставности одредбе члана 105 ЗОП-а одбије као неоснован.

IV. Релевантни прописи

12. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан II

Људска права и основне слободе

3. Набрајање права

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

д) Право на личну слободу и безбједност.

е) Право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези с кривичним поступком.

13. Конвенција о заштити људских права и основних слобода, Рим, 4. XI 1950. („Службени гласник БиХ“ број 6/99) како је измијењена Протоколом број 11 (датум ступања на снагу 1. новембар 1998. године) у релевантном дијелу гласи:

Члан 5.

Право на слободу и безбједност

1 Свако има право на слободу и безбједност личности. Нико не смије бити лишен слободе изузев у ниже наведеним случајевима и у складу са законом прописаним поступком:

- а законитог лишења слободe по пресуди надлежног суда;*
- б законитог хапшења или лишења слободe због неповиновања законитом налогу суда или у циљу обезбјеђења извршења било које обавезе прописане законом;*
- ц законитог хапшења или лишења слободe ради привођења надлежној судској власти, када постоји оправдана сумња да је та особа извршила кривично дјело или када постоје ваљани разлози да се особа спријечи да изврши кривично дјело или да, након извршења кривичног дјела, побјегне;*
- д лишења слободe малољетника, према законитом налогу, ради васпитања под надзором или законитог притварања због привођења надлежној власти;*
- е законитог лишења слободe особа да би се спријечило ширење неке заразне болести, притварања ментално обољелих особа, алкохоличара или наркомана или скитница;*
- ф законитог хапшења или лишења слободe особе у циљу спречавања илегалног уласка у земљу или особе против које је у току поступак депортације или екстрадиције.*

2 Свако ко је ухапшен бит ће одмах обавијештен, на језику који разумије, о разлозима хапшења и о свим оптужбама против њега.

3 Свако ко је ухапшен или лишен слободe према одредбама става 1(ц) овог члана мора одмах бити изведен пред судију или друго службено лице законом овлашћено да врши судску власт и мора имати право на суђење у разумном року или на пуштање на слободу до суђења. Пуштање на слободу може се условити гаранцијама о појављивању на суђењу.

4 Свако коме је ускраћена слобода хапшењем или лишавањем слободe има право уложити жалбу суду како би суд, у кратком року, размотрио законитост лишавања слободe и уколико оно није било законито наложио ослобађање.

5 Свако ко је био жртва хапшења или лишавања слободe противно одредбама овог члана има право на обештећење.

14. Закон о прекршајима („Службене новине Федерације БиХ“ број 63/14) у релевантном дијелу гласи:

Члан 18.

Примјена одредби Кривичног закона и Закона о кривичном поступку Федерације Босне и Херцеговине

(1) Уколико није другачије прописано одредбама овог закона сљедеће одредбе Кривичног закона ће се mutatis mutandis примјењивати на прекршаје: чл. 26. и 27. који носе назив „Нужна одбрана“ и „Крајња нужда“; чл. 31., 32. и 33. који носе назив „Саучинитељство“, „Подстрекавање“ и „Помагање“; члан 36. под

називом „Урачунљивост“; члан 37. под називом „Умишљај“; члан 38. под називом „Нехат“; члан 39. под називом „Стварна заблуда“; члан 40. под називом „Правна заблуда“ и Глава XIV под називом „Одговорност правних лица“.

(2) Уколико није другачије прописано одредбама овог закона слједеће одредбе Закона о кривичном поступку Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09 и 12/10 - у даљем тексту: Закон о кривичном поступку) ће се *mutatis mutandis* примјењивати у прекршајном поступку: Глава I под називом „Основна начела“; Глава III под називом „Правна помоћ и службена сарадња“; Глава IV Одјељак 2. под називом „Мјесна надлежност“ и Одјељак 3. под називом „Спајање и раздвајање поступка“; Глава V под називом „Изузеће“; Глава VII под називом „Бранилац“; Глава VIII Одјељак 1. под називом „Претрес стана, просторија и лица“; Глава VIII Одјељак 2. под називом „Привремено одузимање предмета и имовине“; Глава VIII Одјељак 4. под називом „Испитивање осумњиченог“; Глава VIII Одјељак 5. под називом „Испитивање свједока“; Глава VIII Одјељак 6. под називом „Увиђај и реконструкција“; Глава VIII Одјељак 7. под називом „Вјештачење“; Глава XI под називом „Поднесци и записници“; Глава XII под називом „Рокови“; Глава XVI под називом „Трошкови кривичног поступка“; Глава XVII под називом „Имовинско-правни захтјеви“; Глава XXI под називом „Главни претрес“; Глава XXIII Одјељак 1. под називом „Жалба на првостепену пресуду“; Глава XXIV под називом „Ванредни правни лијекови“-„Понављање поступка“; Глава XXVII под називом „Поступак према малољетницима“, Глава XXVIII под називом „Поступак за кривична дјела против правних лица“ и Глава XXIX под називом „Поступак за примјену мјера безбједности, за одузимање имовинске користи прибављене кривичним дјелом и за опозивање условне осуде“.

(3) У случају било каквих несагласности између одредби Кривичног закона из става (1) овог члана и одредби Закона о кривичном поступку из става (2) овог члана и овог закона, примјењиваће се одредбе овог закона. Упућивање на одредбе Закона о кривичном поступку које се односе на тужиоца на одговарајући начин примјењиваће се на сваки овлашћени орган.

II. САНКЦИЈЕ

Члан 21. Врсте санкција

(1) Сљедеће санкције могу бити изречене лицу одговорном за почињени прекршај:

- 1) новчана казна;
- 2) условна осуда;
- 3) укор и
- 4) заштитне мјере.

(2) Сљедеће мјере могу бити изречене као посљедица одговорности за почињени прекршај:

- 1) одузимање имовинске користи;
- 2) обавеза накнаде штете;
- 3) казнени поени и
- 4) лишење слободе ради наплате новчане казне.

XIV. ИЗВРШЕЊЕ КАЗНИ

Члан 102.

Унос података о казнама у Регистар новчаних казни

(1) Све новчане казне и трошкови поступка који су изречени на основу коначног и извршног прекршајног налога или правоснажног и извршног рјешења о прекршају уписаће се у Регистар новчаних казни и бити евидентирани као дуг који кажњени дугује одговарајућем нивоу власти којем се плаћа.

(2) Након што прекршајни налог постане коначан и извршан или рјешење о прекршају постане правоснажно и извршно, овлашћени орган или суд ће извршити унос података о новчаној казни и трошковима поступка у Регистар новчаних казни.

(3) Начин и поступак уноса података о новчаној казни и трошковима поступка у Регистар новчаних казни из става (2) овог члана, утврдиће Федерално министарство унутрашњих послова у року од три мјесеца од дана ступања на снагу овог закона.

(4) Новчане казне и трошкови поступка евидентирају се као дуг у Регистру новчаних казни док кажњени не плати пуни износ новчане казне и трошкова поступка. Новчана казна и трошкови поступка у сваком случају биће брисани из Регистра новчаних казни по истеку пет година од дана када је прекршајни налог постао коначан и извршан или је рјешење о прекршају постало правоснажно и извршно.

(5) Суд ће на приједлог овлашћеног органа или по службеној дужности донијети рјешење о обустављању поступка извршења казни и трошкова поступка у случају смрти или трајног душевног обољења кажњеног, након чега ће се извршити брисање новчане казне и трошкова поступка.

Члан 103.

Посљедице уписа казне у Регистар новчаних казни

Док се не плате све новчане казне и трошкови који су евидентирани у Регистру новчаних казни, кажњеном се неће дозволити:

- 1) регистрација или продужење важности регистрације моторног возила;
- 2) издавање или продужење важности возачке дозволе;

- 3) учествовање на јавном тендеру;
- 4) регистрација правног лица, промјена регистрације правног лица или регистрације самосталне пословне дјелатности - обрта или;
- 5) промјена власништва моторног возила.

Члан 104.

Поступак принудне наплате

(1) Сваки овлашћени орган је одговоран за праћење извршења новчаних казни и других мјера изречених прекршајним налогом или путем споразума о санкцији.

(2) Судови ће пратити извршење новчаних казни и других мјера изречених рјешењем о прекршају.

(3) Овлашћени орган или суд који је изрекао новчану казну, затражиће од надлежног суда принудну наплату блокирањем рачуна физичког, односно правног лица, у складу с одредбама Закона о извршном поступку („Службене новине Федерације БиХ“, бр.: 32/03, 52/03, 33/06, 39/06, 39/09 и 35/12) у случају:

- 1) ако се утврди да кажњени избјегава платити новчану казну или
- 2) ако постоји опасност од наступања застарјелости за извршење новчане казне.

(4) Изузетно од одредби става (3) овог члана, принудну наплату може провести и овлашћени орган, ако је то прописано посебним федералним законом.

Члан 105.

Лишење слободе због неплаћања

(1) Кажњени који у року не плати у потпуности или дјелимично новчану казну која му је одређена рјешењем о прекршају или прекршајним налогом биће принуђен на плаћање одређивањем лишења слободе ако суд сматра да је то једини разуман и ефикасан начин који ће приморати кажњеног да плати износ на који је обавезан. О лишењу слободе због неплаћања суд одлучује рјешењем које се против кажњеног може донијети само једанпут за односни прекршај. Лишење слободе може бити одређено од суда по службеној дужности или на приједлог овлашћеног органа или Пореске управе Федерације Босне и Херцеговине. Суд ће извјестити подносиоца приједлога о својој одлуци и о извршењу лишења слободе.

(2) Суд може одредити лишење слободе до 15 дана. Вријеме за које је кажњени лишен слободе неће утицати на плаћање износа који дугује. Кажњени ће бити одмах ослобођен након плаћања пуног износа новчане казне.

(3) Лишење слободе према одредбама овог члана не може бити одређено кажњеном који може доказати да није у могућности платити новчану казну.

(4) Против рјешења о лишењу слободe кажњени може изјавити жалбу другостепеном суду у року од осам дана од пријема рјешења о лишењу слободe. Првостепени суд је дужан жалбу доставити другостепеном суду у року од три дана од дана пријема жалбе. Другостепени суд мора донијети одлуку по жалби у року од 15 дана од пријема списа. Жалба одлаже извршење.

(5) Прије почетка извршења рјешења о лишењу слободe кажњени може суду предложити да обавља послове за опште добро или послове за добро локалне заједнице као замјену за плаћање новчане казне. Суд ће водити листу таквих послова у сарадњи са надлежним компетентним органима власти. Приликом одлучивања о приједлогу суд ће размотрити све околности случаја, као и финансијске услове и могућност кажњеног да плати новчану казну као и врсту извршеног прекршаја, узраст, физичку и радну способност, психичка својства, образовање, склоности и друге посебне околности које се односе на личност починиоца.

(6) Уколико суд усвоји приједлог из става (5) овог члана издаће налог за обуставу извршења лишења слободe за вријеме док не истекне рок за обављање таквог посла. Уколико кажњени обави предвиђени посао лишење слободe се неће извршити и новчана казна ће се брисати из Регистра новчаних казни и неће бити наплаћена. Уколико кажњени уопште не обави предвиђени посао рјешење о лишењу слободe биће извршено, а ако га обави само дјелимично суд ће оцијенити да ли је сврсисходно извршити рјешење о лишењу слободe и о томе донијети одговарајући налог.

(7) У случају када суд или овлашћени орган утврде да се не може извршити новчана казна изречена на основу коначног и извршног прекршајног налога или правоснажног рјешења о прекршају, примјеном одредби чл. 103. и 104. овог закона и ст. (1), (2) и (3) овог члана, суд ће по службеној дужности или на приједлог овлашћеног органа донијети рјешење о извршењу новчане казне којим се кажњеном налаже да обави одређене послове за опште добро или послове за добро локалне заједнице као замјену за плаћање новчане казне. Уколико кажњени обави предвиђени посао новчана казна ће се брисати из Регистра новчаних казни.

(8) Поступак и услове за извршење судског рјешења о лишавању слободe кажњеног због неплаћања новчане казне, као и поступак и услове обављања послова за опште добро или послова за добро локалне заједнице и начин вођења евиденције о обављању тих послова регулисаће подзаконским прописима федерални министар правде у сарадњи с надлежним кантоналним министарствима у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона.

15. Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 36/03, 37/03 – исправка, 21/04 – исправка, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 и 75/17). За потребе ове одлуке користи се неслужбени прецишћени текст, сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 48.

Замјена новчане казне

(1) Новчана казна се не наплаћује принудно.

(2) Ако се новчана казна не плати у року који је утврђен пресудом, суд ће без одлагања донијети одлуку да се новчана казна замијени казном затвора.

(3) Новчана казна ће се замијенити казном затвора тако што ће се за сваки започети дневни износ новчане казне или ако је новчана казна била изречена у одређеном износу за сваких започетих 100 КМ новчане казне одредити један дан затвора, с тим што не може прекорачити прописану казну за то дјело.

(4) Ако осуђени исплати само дио новчане казне остатак ће се сразмјерно претворити у затвор, а ако осуђени исплати остатак новчане казне извршење затвора ће се обуставити.

V. Допустивост

16. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упуту било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

17. Захтјев за оцјену уставности поднио је Општински суд у Сребренику (судија Ален Лукач), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-5/10 од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11). Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је овај захтјев допустив зато што га је поднио овлашћени субјекат, те да не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

VI. Меритум

18. Подносилац захтјева је затражио од Уставног суда да у смислу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине одлучи о компатибилности одредбе члана 105 ЗОП-а с одредбама члана II/3д) и е) Устава Босне и Херцеговине, односно чл. 5 и 6 Европске конвенције, те члана 4 став 1 Протокола број 7 уз Европску конвенцију.

19. Уставни суд напомиње да оцјену уставности односно компатибилности закона/законске одредбе разматра у општем смислу (*erga omnes*), а не у односу на конкретан предмет (*inter partes*) који је повод за подношење захтјева (види Одлуку Уставног суда у предмету У-15/11 од 30. марта 2012. године, тачка 63). Дакле, Уставни суд неће улазити у конкретан предмет који се налази на рјешавању пред Општинским судом у Сребренику, нити ће се бавити начином на који редовни судови, те други надлежни органи примјењују оспорену законску одредбу. То остаје у надлежности редовних судова. Уставни суд ће извршити само оцјену компатибилности оспорене одредбе на апстрактан начин имајући у виду наводе подносиоца захтјева – судије.

20. Захтјевом се тражи оцјена уставности законске одредбе која предвиђа „лишење слободе због неплаћања новчане казне“, па ће Уставни суд оспорену одредбу испитати првенствено у односу на право на личну слободу и безбједност.

Право на личну слободу и безбједност

21. Право на личну слободу и безбједност у члану II/3д) Устава Босне и Херцеговине гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

д) Право на личну слободу и безбједност.

[...]

22. Уставни суд подсјећа да члан 5 Европске конвенције у ставу 1 у релевантном дијелу гласи:

1. Свако има право на слободу и безбједност личности. Нико не може бити лишен слободе осим у сљедећим случајевима и у складу са поступком прописаним законом:

[...]

б) у случају законитог хапшења или притварања због непоштовања законитог судског налога или ради обезбјеђења испуњења било које обавезе прописане законом;

[...]

23. Из садржаја члана 5 Европске конвенције јасно произлази да свако има право на личну слободу и безбједност. Изузеци од правила да свако има ово право прописани су у тач. од а) до ф) члана 5 став 1 Европске конвенције, при чему се свако лишење слободе мора подвести под одговарајући основ из наведене одредбе. Ови основи представљају дозвољени изузетак од правила забране лишења слободе

садржане у првој реченици. У супротном, лишење слободе које није у складу са законом прописаним поступком и на основу једног од основа из тач. од а) до ф) није у складу са чланом 5 Европске конвенције.

24. Уставни суд подсјећа да је, подржавајући праксу Европског суда, у својим бројним одлукама јасно навео да је појам „законит“ (*lawful*) кључна околност која се тражи код сваког лишења слободе појединца. Колики се значај придаје појму „законито“ јасно произлази из садржаја одредбе члана 5 Европске конвенције која за сваки изузетак од права на слободу тражи да је лишење слободе извршено „у поступку прописаном законом“, „у складу са законом“ итд. Стога је основна сврха члана 5 Европске конвенције заштита сваког појединца од незаконитог лишења слободе (Уставни суд Босне и Херцеговине, Одлука о допустивости и меритуму број *АП-498/11* од 15. јула 2011. године).

25. Европски суд је развио значење појма законито у аутономном смислу Европске конвенције. Полазни основ је домаће, односно национално право, које поставља обавезу да лишење слободе буде у складу с домаћим законом, његовим материјалним и процесним правилима. Међутим, како је навео Европски суд, поштовање националног права није довољно. Захтјев у вези са законитошћу није испуњен пуким поштовањем релевантног домаћег законодавства јер оно мора бити у складу с Европском конвенцијом, укључујући опште принципе који су у њој изражени или се подразумевају (Европски суд, *Selahattin Demirtaş против Турске* (број 2) [GC] број 14305/17 од 20. децембра 2020, став 311; *С., В. и А. против Данске* [GC] бр. 35553/12, 36678/12 и 36711/12 од 22. октобра 2018, став 73; *Велинов против Бивше Југословенске Републике Македоније* број 16880/08 од 19. септембра 2013, став 53). Општи принципи који се у Европској конвенцији подразумевају, а на које се позива у судској пракси везаној за члан 5 став 1, обухватају принцип владавине права, а, у вези с њим, и принцип правне сигурности, затим принцип сразмјерности и принцип заштите од произвољности који, штавише, представља сам циљ члана 5 Европске конвенције (*С., В. и А. против Данске* [GC], види горе, став 74).

26. Прво, Уставни суд сматра да је неопходно размотрити релевантну праксу Европског суда на коју је, између осталог, указано у одговору на захтјев. Циљ анализе постојеће праксе Европског суда (споменуте у одговору) јесте поређење и евентуални проналазак сличног предмета (с чињеницама презентованим у захтјеву) из различитих правних система држава чланица који познају „лишење слободе због неплаћања“. Чињенице се суштински тичу присиле/принуде да кажњеник из прекршајног поступка плати новчану казну и посљедица због неплаћања.

27. Уставни суд подсјећа да је Европски суд у бројним одлукама анализирао, у зависности од конкретних околности, различите ситуације лишења слободе које потпадају под први или други дио члана 5 став 1 тачка б) Европске конвенције.

28. Први дио наведеног члана се односи на лишење слободе због неповиновања законитом налогу суда (неизвршења судске одлуке), а други дио овог члана се односи на обезбјеђење извршења било које законом прописане обавезе. Први дио члана 5 став 1 тачка б) Европске конвенције подразумијева да је лице које је ухапшено или лишено слободе морало имати прилику да изврши судску одлуку и да то није учинило. Лицу које се лишава слободе због неповиновања судској одлуци морају да буду обезбјеђене све гаранције члана 5 Европске конвенције како лишење слободе не би било произвољно, а стога и незаконито (види Европски суд, *Beiere против Летоније*, апликација број 30954/05 од 29. новембра 2011. године, став 49). Из чињеница наведеног предмета произлази да је против подносиатељице представке у том предмету био покренут кривични поступак због тога што је подносиатељица представке у поступку одбила добровољни психијатријски преглед, да је суд наложио њено смјештање у психијатријску болницу ради прегледа, да је подносиатељица представке у болници (у којој је задржана двадесетак дана) први пут била обавијештена о постојању судског налога и да је њена жалба против тог налога била безуспјешна. Кривични поступак против подносиатељице представке је у коначници обустављен због њене психичке неспособности. У овом предмету Европски суд је, упркос тврдњи Владе да се подносиатељица представке одбила повинovati судском налогу, имао у виду кључну околност према којој је подносиатељица представке о постојању судског налога обавијештена тек након што је доведена у психијатријску болницу. Стога је закључено да подносиатељица представке никада није ни имала прилику да се добровољно повинује налогу суда, да је остало нејасно да ли је била упозната с кривичним оптужбама против себе, да је притвор одређен у њеном одсуству јер није позвана на рочиште нити је обавијештена о његовом одржавању. У таквим околностима Европски суд је закључио да поступак пред домаћим судом подносиатељици представке није обезбједио довољну заштиту од потенцијално произвољног лишавања слободе и да се налог за притвор који је издат у том поступку не може сматрати „законитим налогом суда“ у смислу члана 5 став 1 (б) Европске конвенције.

29. У предмету *Велинов* (види Европски суд, *Велинов против Бивше Југословенске Републике Македоније*, апликација број 16880/08 од 19. септембра 2013. године) подносилац представке је осуђен за прекршај због војње неисправног аутобуса и наложено му је да плати казну; казну није платио, па је новчана казна претворена у затвор у трајању од два дана; по уручењу налога за лишење слободе платио је казну, али о томе није обавијестио суд, након чега је лишен слободе и пуштен наредног дана по подношењу копије уплатнице о плаћеној новчаној казни. Европски суд је у наведеном предмету имао у виду да подносилац представке није обавијестио суд о плаћеној казни, али да у домаћем закону не постоји одредба која га је на то обавезивала. Европски суд је у овом предмету утврдио да непостојање информација између суда и Министарства финансија да је казна плаћена и пропуст подносиоца представке да обавијести суд да је платио казну не може ослободити државу од

одговорности да успостави ефикасан систем извјештавања о плаћању судских казни. У овом предмету је, између осталог, закључено да поступак одлучивања о питању слободе лица треба да узме у обзир све релевантне околности случаја, при чему значај права на слободу подразумијева да држава предузме све потребне мјере с циљем избјегавања неправичног ограничења слободе (став 56 цитиране одлуке).

30. Други дио члана 5 став 1 тачка б) дозвољава лишење слободе ради обезбјеђења испуњења обавезе прописане законом. Овај дио члана 5 подразумијева постојање неиспуњене обавезе лица о којем је ријеч, при чему обезбјеђење испуњења обавезе може бити остварено принудом (лишењем слободе). Сврха лишења слободе мора бити обезбјеђење извршења те обавезе, а не кажњавање, јер основ за лишење слободе престаје постојати чим се обавеза испуни. Европски суд је у предмету Василева (види *Василева против Данске*, апликација број 52792/99 од 25. септембра 2003. године, став 36) истакао да захтјев за отклањање арбитрарности произлази из принципа пропорционалности. Према том захтјеву, мора бити остварена равнотежа између важности коју у демократском друштву има неодгодиво испуњење обавезе и важности права на личну слободу, при чему је трајање одузимања слободе битан фактор за постизање те равнотеже. Из чињеница овог предмета произлази: да је подносиатељица представке контролору карата у јавном превозу одбила дати личне податке; да је због тога позвана у полицију гдје је одбила дати своје име и адресу; да је ухапшена и задржана у притвору тринаест и по часова (од 21.30 до 11.00 часова), након чега је открила свој идентитет; да је одбијање откривања идентитета представљало прекршај кажњив искључиво новчаном казном. Европски суд је у овом предмету закључио да је притварање извршено у складу са Законом о организацији правосуђа, који обавезује свако лице да на захтјев полиције да своје име, адресу и датум рођења, а с циљем „обезбјеђења испуњења“ ове обавезе у складу са чланом 5 став 1 (б). Поставило се питање да ли су власти, обезбјеђујући обавезу откривања нечијег идентитета, постигле одговарајућу равнотежу. Европски суд је прихватио да је за полицију од суштинске важности да при обављању својих дужности може да идентификује грађане, као и да је легитимно да предузећа која врше јавни превоз укључе полицију у спорове око исправности аутобуске карте. Стога је притвор био у складу са чланом 5 ставом 1 (б). Међутим, лишење слободе подносиатељице представке у трајању од тринаест и по сати је било дуже него што је било потребно и није било пропорционално сврси њеног притвора с обзиром на то да напори да се утврди њен идентитет нису предузети током цијелог периода њеног притвора. Укратко, власти нису успјеле успоставити правичну равнотежу између права на слободу и потребе да се обезбиједи „испуњење обавезе прописане законом“, због чега је у овом случају утврђено кршење члана 5 став 1 тачка б) Европске конвенције.

31. У предмету *Benham* (Европски суд, *Benham против УК*, апликација број 19380/92 од 10. јуна 1996. године) Европски суд је размотрио притвор подносиоца представке у смислу члана 5 став 1 тачка б) Европске конвенције, с обзиром на то да је сврха притвора била да подносилац представке изврши обавезу исплате општинског пореза који дугује. У наведеном предмету подносилац захтјева се жалио на незаконит притвор због чињенице да је одлука о притвору по жалби укинута. Међутим, у наведеном предмету Европски суд је нашао да нема повреде члана 5 став 1 тачка б) Европске конвенције.

32. Имајући у виду напријед наведену праксу и наводе подносиоца захтјева према којима суштински одредба члана 105 ЗОП-а не испуњава критеријуме приступачности, прецизности и предвидљивости, не садржи јасне услове за примјену института лишења слободе ради обезбјеђења испуњења обавезе прописане законом и нарушава равнотежу између поштовања законитог налога суда и права на слободу, Уставни суд ће у наставку испитати уставност оспорене одредбе у вези с другим дијелом члана 5 став 1 тачка б) Европске конвенције који дозвољава лишење слободе ради обезбјеђења испуњења обавезе прописане законом. При томе, Уставни суд подсјећа, с једне стране, на поље дискреције које уживају законодавне власти када доносе одређени закон, а, с друге стране, да је „законито“ лишење слободе (због непоштовања судске одлуке/налога или ради обезбјеђења било које обавезе прописане законом) предвиђено као дозвољени изузетак у складу с Европском конвенцијом, прецизније чланом 5.1.б) Европске конвенције.

33. Уставни суд истиче да је у оквиру ЗОП-а у првом дијелу, који се односи на врсте санкција за прекршај у члану 21 ЗОП-а, прописано које санкције могу да буду изречене лицу одговорном за почињени прекршај и које мјере могу да буду изречене као посљедица одговорности за почињени прекршај. Међу тим мјерама је у ставу 2 тачка 4 члана 21 ЗОП-а прописано лишење слободе ради наплате новчане казне. У другом дијелу ЗОП-а је регулисан прекршајни поступак (од чл. 53 до 101), док је у трећем дијелу регулисано извршење казни по коначним и извршним прекршајним налозима или рјешењима о прекршајима. ЗОП је структуриран у три дијела и XVI поглавља, док је извршење казни регулисано у поглављу XIV.

34. Према ставу подносиоца захтјева, одредба члана 105 ЗОП-а не садржи јасне и одређене услове за примјену института лишења слободе; не регулише довољно јасно и прецизно поступак лишења слободе (приступ суду, контрадикторан поступак, једнакост оружја, право на одбрану); не прописује извођење кажњеника пред надлежну судску власт прије доношења рјешења о лишењу слободе; оставља кажњеника с неплаћеном новчаном казном и након извршења рјешења о лишењу слободе; сврха лишења слободе је препуштена „неограниченој и законски непуштаној дискрецији судачке воље“.

35. Из садржаја члана 105 став 1 ЗОП-а произлази да „покретање поступка“ лишења слободе због неплаћања новчане казне може бити двојачко – *ex officio* од стране суда или на приједлог овлашћених тијела о којем одлучује суд. Ова одредба је јасно одредила лица на која се односи – кажњенике који нису у року платили новчану казну (у потпуности или дјелимично) на коју су обавезани правоснажним рјешењем суда или прекршајним налогом. Из наведене одредбе произлази да ће кажњеници бити принуђени на плаћање одређивањем лишења слободе ако суд сматра да је то једини разуман и ефикасан начин да кажњеника примора на испуњење обавезе. Процјена суда у погледу „разумности и дјелотворности“ лишења слободе као принуде за испуњење обавезе зависи од околности сваког конкретног случаја и од дјелотворности мјера које су прописане другим члановима ЗОП-а. У том контексту се указује на одредбе које и структурално претходе члану 105 ЗОП-а (чл. 103 и 104) и тичу се посљедица уписаних новчаних казни у Регистар новчаних казни. Посљедице се, између осталог, тичу регистрације или продужења регистрације моторног возила, издавања или продужења важности возачке дозволе, регистрације правног лица итд., које се кажњенику неће дозволити због неплаћене новчане казне. Чињеница да „разумност и дјелотворност“ мјере лишења слободе остаје у искључивој сфери процјене судије који о томе одлучује не даје, како подносилац захтјева тврди, неограничену и законски неспутану дискрецију судијској вољи, већ да у оквиру слободног поља процјене утврди чињенице и околности да је управо лишење слободе једино могуће и разумно.

36. Поље процјене суда протеже се и на трајање мјере лишења слободе „до 15 дана“ како је прописано у ставу (2) члана 105 ЗОП-а. Из ове одредбе јасно произлази да је лишење слободе због неплаћања временски ограничено (до 15 дана) и да судија у околностима сваког конкретног случаја процјењује које је то потребно вријеме у оквиру јасно прописаног, временски ограниченог трајања лишења слободе.

37. У ставу (3) члана 105 ЗОП-а је прописано да лишење слободе не може бити одређено кажњенику који може доказати да није у могућности да плати новчану казну. Ова одредба практично рјешава дилему подносиоца захтјева о недостатку процедуре, конкретно ускраћивања кажњенику приступа суду. У том контексту Уставни суд констатује да се при обезбјеђењу процедуре кажњенику мора имати у виду члан 105 ЗОП-а у цјелини. Из ове одредбе јасно произлази да прије (*de facto*) лишења слободе кажњеник има прилику доказати да није у могућности да плати новчану казну, а остварење тог права се обезбјеђује управо кроз став (1) наведеног члана кроз принцип „разумности и ефикасности“. Став (3), у вези са ст. (1) и (4) оспорене одредбе, можда отвара питање када кажњеник може (или треба) доказивати да није у могућности да плати новчану казну. Ово из разлога што је у ставу (1) члана 105 ЗОП-а наведено да суд извјештава подносиоца приједлога о својој одлуци и о извршењу лишења слободе (а не и кажњеника). Међутим, став (4) члана 105 ЗОП-а прописује да кажњеник има право да изјави жалбу о

којој одлучује другостепени суд, при чему жалба има суспензивно дејство (одгађа лишење слободе). Дакле, неспорно је да је кажњенику омогућен приступ суду и да основне гаранције из члана 5 Европске конвенције морају бити испоштоване – да судска власт одлучи о лишењу слободе, уз могућност кажњеника да се сам изјасни о томе, при чему ст. од 1 до 4 члана 105 ЗОП-а морају бити сагледани у цјелини. Чињеница да ли ће то бити прије доношења рјешења или у оквиру поступка о жалби је потпуно ирелевантна јер кажњеник не може бити лишен слободе прије него што пружи доказе о немогућности плаћања казне (став 3), односно прије него што је одлучено о његовој жалби (став 4).

38. Став 5 одредбе члана 105 ЗОП-а уводи термин „прије почетка извршења рјешења о лишењу слободе“, што указује да је рјешење о лишењу слободе донесено, али да кажњеник није искористио могућност из става (3) или да његова жалба, уколико је била поднесена, није била дјелотворна (став 4). У овој одредби је регулисано да кажњеник и у овој фази има могућност „избјећи лишење слободе“ и предложити обављање послова за опште добро као замјену за плаћање новчане казне. О приједлогу кажњеника одлучује суд и при томе цијени све конкретне околности које се тичу објективних и субјективних способности и особина кажњеника. Став 6 члана 105 ЗОП-а се односи на посљедице већ издатог рјешења о лишењу слободе за случај да се прихвати приједлог кажњеника из претходног става – обустављање извршења лишења слободе или његово извршење.

39. Из ст. 5, 6 и 7 члана 105 ЗОП-а произлази да се у фази у којој је рјешење о лишењу слободе већ донесено кажњенику даје могућност да избјегне лишење слободе на начин да суду предложи обављање послова за опште добро као замјену за плаћање новчане казне. Исто може предложити суд или овлашћени орган уколико утврди да се новчана казна не може извршити ни на један од начина прописаних у одредби чл. 102, 103 и 105 ст. 1, 2 и 3 ЗОП-а. Дакле, слободна процјена суда да ли ће се кажњеник лишити слободе протеже се до законом дате могућности да кажњенику наложи обављање одређених послова за опште добро (по службеној дужности или на приједлог овлашћеног органа, став 7), чиме се новчана казна „компензира“ радом за опште добро и могућности да се казна брише из Регистра новчаних казни уколико кажњеник обави предвиђени посао.

40. Из напријед наведене анализе, према оцјени Уставног суда, произлази да члан 105 ЗОП-а не доводи у питање стандард квалитета законске норме с процедуралног аспекта јер је јасна, одређена и прецизна. Члан 105 ЗОП-а, као институт *sui generis*, који постоји само у одредбама ЗОП-а, сагледан у цјелини, нуди све потребне гаранције од произвољног лишења слободе. Произлази да је лишење слободе због неплаћања мјера посебне врсте принуде, ради испуњења обавезе, која посједује потребан квалитет у погледу одређености, јасноће и прецизности с процедуралног аспекта овог члана. При томе, Уставни суд наглашава да се овом мјером принуде

избјегава дуг поступак чији је циљ испуњење обавезе (плаћање новчане казне), уз гаранције које обезбјеђују да лишење слободе не буде произвољно.

41. Уставни суд даље запажа да, осим процедуралног аспекта, одредба члана 105 ЗОП-а садржи и материјалноправни аспект који се огледа у чињеници да је ставом 2 члана 105 ЗОП-а прописано да вријеме за које је кажњеник лишен слободе неће утицати на плаћање износа који дугује. Подносилац захтјева је наведену ситуацију упоредио с кривичним поступком указујући да кривично законодавство у БиХ, за разлику од конкретне одредбе која се тиче прекршајног поступка и казне, предвиђа могућност замјене новчане казне казном затвора. Дан проведен у затвору једнак је износу од 100 КМ, при чему се након изласка из затвора сматра да је новчана казна плаћена.

42. У вези с тим, полазећи од саме суштине оспорене одредбе, Уставни суд указује да се ради о „институту принуде“. Поређење с кривичним законодавством (замјена новчане казне казном затвора) стога је неосновано јер у кривичном поступку замјена представља начин извршења казне, а не принуду због неиспуњења обавезе, како је регулисано у ЗОП-у. Такође, како је претходно наведено, „институт принуде“ је дозвољен у демократском друштву, али под гаранцијама које прописује Европска конвенција (*Christakis против Кипра* број 34399/98, одлука Комисије од 21. маја 1997).

43. Подносилац захтјева сматра да је одредба члана 105 став 2 ЗОП-а непропорционална јер „вријеме за које је кажњени лишен слободе неће утицати на плаћање износа који дугује“. У вези с тим, Уставни суд подсећа на праксу из већ цитираног предмета *Велинов* (тачка 30 ове одлуке), у којој је новчана казна апликанта из прекршајног поступка замијењена за два дана затвора. Европски суд је у овом предмету, између осталог, закључио да поступак одлучивања о питању слободе лица треба да узме у обзир све релевантне околности случаја, при чему значај права на слободу подразумијева да држава предузме све потребне мјере с циљем избјегавања неправичног ограничења слободе (став 56 цитиране одлуке). Имајући у виду широко поље дискреције коју држава има када доноси одређени закон, у конкретном случају се намеће питање да ли је на кажњеника, због времена на које је лишен слободе (које може трајати до 15 дана), стављен претјеран терет, јер новчана казна остаје евидентирана као неплаћена и након издржане мјере лишења слободе.

44. Уставни суд указује да је Европски суд у одлуци *Gatt против Малте* (види Европски суд, *Gatt против Малте*, апликација број 28221/08 од 27. октобра 2010. године) указао да принцип сразмјерности подразумијева постизање правичне равнотеже између важности обезбјеђења поштовања законитог налога суда и важности права на слободу. Европски суд је у наведеном предмету закључио да

приликом одлучивања о правичној равнотежи (пропорционалности) између права на слободу и потребе да се обезбиједи „испуњење обавезе прописане законом“ треба имати у виду сврху налога, изведивост поштовања налога и трајање притвора. Такође, Европски суд је закључио да се лишење слободе одобрава у складу с тачком (б) члана 5 став 1 само ради „обезбјеђења испуњења“ неке обавезе прописане законом. Слиједи да мора барем да постоји обавеза коју дотично лице није испунило и да његово хапшење и лишење слободе морају да имају за циљ њено испуњење, а не да буду казненог карактера.

45. Наплата новчаних казни по основу прекршајних налога и изречених новчаних казни у прекршајним поступцима сигурно чини значајан дио прихода буџета једне државе. Прекршајни налози и казне имају и корективну улогу јер успостављају дисциплину и ред у многим друштвеним сферама. С тог аспекта, постоји оправдан интерес државе да дјелује и у коначници, када исцрпи сва средства принуде, „запријети“ и лишењем слободе. Посебно у случајевима када плаћање није могуће реализовати добром вољом кажњеника или другим начинима прописаним у чл. 103 и 104 ЗОП-а (забрана регистравања возила, забрана регистравања правног лица, блокирање рачуна). Ипак, оспорена одредба прописује да након што се кажњеник лиши слободе (и) хипотетички проведе 15 дана у затвору, његова новчана обавеза у потпуности остаје иста.

46. Уставни суд подсјећа да је мјера лишења слободе због неплаћања новчане казне, коју је наметнуо суд само ради обезбјеђења наплате дуговања (новчане казне) коју кажњеник није испунио, у принципу, прихваћена да је у складу с Европском конвенцијом о људским правима (види *Benham против Уједињеног Краљевства*, пресуда од 10. јуна 1996, Извјештаји о пресудама и одлукама 1996-III, стр. 752–753, ст. 40 и 42; *Велинов*, цитирано, ст. од 50 до 52. У вези с тим, лишење слободе је крајња мјера коју предузима надлежни суд јер претходне нису биле ефикасне (чл. 103 и 104 ЗОП-а). Ово значи да члан 105 Закона о прекршајима не подразумева обавезни аутоматски притвор (упореди с Одлуком Уставног суда о допустивости и меритуму број *АП-573/07* од 29. априла 2009. и Одлуком о допустивости и меритуму број *АП-498/11* од 15. јула 2011). Поставља се питање како лишење слободе утиче на плаћање износа који кажњеник дугује, а који „остаје“ и након лишења слободе и шта је стварна посљедица чињенице да новчана казна и даље егзистира?

47. Полазећи од чињенице да прије лишења слободе средства принуде прописана законом нису довела до резултата, дакле измирења обавезе (плаћања), поставља се питање да ли је лишењем слободе нарушена равнотежа између права на слободу и испуњења обавезе, имајући у виду да новчана казна и након лишења слободе према ставу 2 члана 105 ЗОП-а остаје евидентирана као износ који дугује.

48. У вези с тим, Уставни суд прво има у виду да су износи новчаних казни у прекршајном поступку регулисани у члану 22 и да могу бити прописани у одређеном распону или фиксном износу, у зависности од тога да ли обавезу испуњава физичко или правно лице, те у зависности од врсте прекршаја. Ти износи се крећу од 30,00 КМ па до 200.000,00 КМ. Осим тога, одредбом члана 102 став 4 ЗОП-а је прописано да ће новчана казна у сваком случају бити брисана из Регистра новчаних казни по истеку пет година од дана када је прекршајни налог/судско рјешење постао коначан и извршан. Из наведеног произлази да кажњенику који би због неиспуњења обавезе био лишен слободе новчана казна неће бити евидентирана трајно. Наиме, новчана казна се брише након периода од пет година, у којем надлежни органи предузимају све неопходне мјере прописане законом, па и лишење слободе, како би се кажњеник принудио на испуњење обавезе. Новчани износ који се дугује, како је претходно наведено, зависи од врсте прекршаја и детерминира га. У овом контексту долази до изражаја неупитан интерес државе да обезбиједи наплату изречених новчаних казни које се могу кретати у распону од малих до веома великих новчаних износа. Стога, лишење слободе због неиспуњења обавезе није казна већ средство принуде ради испуњења обавезе. Околност да новчана казна остаје евидентирана као неизмирена и након лишења слободе у таквој ситуацији није пресудна нити кључна, имајући о виду да ће након јасно одређеног периода бити брисана из евиденције. Другачије тумачење би, према оцјени Уставног суда, могло мотивирајуће утицати на кажњенике с веома високим новчаним казнама јер би лишењем слободе до 15 дана компензирали постојећи дуг, што ни у ком случају није сврха наведене одредбе. Њена сврха јесте принуда, а не казна (види *Raimondo против Италије*, представка број 12954/87, Одлука Европске комисије о људским правима од 6. децембра 1991, став 3).

49. Уставни суд сматра да оспорена одредба члана 105 став 2 ЗОП-а испуњава захтјев пропорционалности јер је постигнута правична равнотежа између обезбјеђења испуњења обавезе и права на слободу. Оправдано је стога да лишење слободе због неплаћања у прекршајном поступку не утиче сразмјерно на изречену казну, јер би се другачијим тумачењем изгубила сврха принуде ради плаћања новчане казне.

50. Уставни суд закључује да је одредба члана 105 ЗОП-а у складу са чланом II/3д) Устава Босне и Херцеговине и чланом 5 став 1 Европске конвенције.

Право на правично суђење

51. Приликом одлучивања Уставног суда у предметима из апстрактне надлежности, када се испитивање ограничава само у односу на текст оспорене одредбе, веома је тешко испитати да ли је дошло до повреде права на правично суђење јер се поштовање или непоштовање члана 6 Европске конвенције, који детаљно прописује низ процедуралних гаранција, ефектно може испитати тек након

спроведеног поступка у цјелини. Једино што Уставни суд, у оквиру апстрактне надлежности, може испитати јесте да ли оспорена одредба експлицитно искључује неки од принципа које садржи члан 6 Европске конвенције (види Уставни суд, Одлука о допуствости и меритуму број У-16/18 од 28. марта 2019. године, став 65, доступна на www.ustavnisud.ba).

52. Подносилац захтјева је истакао да одредба члана 105 ЗОП-а није у сагласности с правом на правично суђење из члана П/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције јер је, између осталог, у питању прекршајни поступак; испуњен је услов постојања „казнене оптужбе“; назив института „лишење слободе због неплаћања“ указује да је ријеч о оптужби казног карактера; не гарантује право приступа суду и саслушање пред судом; кажњеницима је ускраћено право на одбрану; „опсег дискреције надлежних тијела“ није ограничен, а одређивање лишења слободе због неплаћања новчане казне препуштено је неограниченој дискрецији судијске воље.

53. Гаранције члана 6 Европске конвенције односе се на лице суочено с „кривичном оптужбом“. При томе, Уставни суд подсећа да концепт „кривична оптужба“ има аутономно значење према члану 6 став 1 Европске конвенције, којим се гарантује да „приликом утврђивања (...) кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом установљеним законом“. Дакле примјењује се не само у поступцима за које домаћи/национални органи тврде да су кривични већ и у другим (прекршајним, царинским, административним итд.), а у складу с принципима успостављеним у предмету Енгел (види Европски суд, *Енгел против Холандије* (број 1), пресуда од 8. јуна 1976. године, серија А, број 22; *Oztürk против Њемачке*, пресуда од 27. маја 1984. године, серија А, број 73, ст. 46–50) које треба узети у обзир приликом утврђивања да ли постоји „кривична оптужба“. Први од тзв. Енгел критерија је правна класификација дјела у домаћем праву, други је сама природа дјела, а трећи тежина санкције којој је изложено лице о којем је ријеч.

54. Из садржаја одредбе члана 105 ЗОП-а не произлази да покреће питање утврђивања одговорности за почињени прекршај, а стога ни питање „кривичне оптужбе“. Наведена одредба покреће искључиво питање лишења слободе због неиспуњења обавезе – неплаћања новчане казне. Тек се у случају неиспуњења претходно утврђене обавезе активира лишење слободе због њеног неиспуњења из члана 105 ЗОП-а као средство принуде ради испуњења те обавезе. Осим тога, Уставни суд ће испитати да ли одредба члана 105 ЗОП-а експлицитно искључује неке од принципа из члана 6 Европске конвенције, имајући у виду наводе подносиоца захтјева (оспорена одредба не гарантује право приступа суду и саслушање пред судом; кажњеницима је ускраћено право на одбрану; „опсег дискреције надлежних тијела“ није ограничен, а одређивање лишења слободе због неплаћања новчане казне препуштено је неограниченој дискрецији судијске воље).

55. У вези с тим, Уставни суд сматра да је гаранција приступа суду и саслушања пред судом обезбијеђена одредбама става (3) члана 105 ЗОП-а којим је прописано: „Лишење слободе не може бити одређено кажњеном који може доказати да није у могућности платити новчану казну.“ Дакле, очигледно је да кажњеник и у овом поступку има право приступа суду кроз своје право да покуша доказати да није у могућности платити новчану казну те тако избјегне лишење слободе због неплаћања новчане казне. Што се тиче права на одбрану, Уставни суд је мишљења да је право на одбрану загарантовано одредбама става (4) члана 105 ЗОП-а којим је прописано: „Против рјешења о лишењу слободе кажњени може изјавити жалбу другостепеном суду.“ У жалби кажњеник може изнијети своју одбрану (тј. дати разлоге за које сматра да му иду у корист) у односу на изречену мјеру лишавања слободе због неплаћања новчане казне. Кажњеник се не смије лишити слободе док другостепени суд не донесе коначну одлуку о жалби с обзиром на то да је одредбама истог става (4) члана 105 ЗОП-а прописано да „жалба одгађа извршење“. У погледу „опсега дискреције надлежних тијела“ и дискреције судијске воље, Уставни суд упућује на претходни дио образложења ове одлуке у којем је ово питање детаљније анализирано. Укратко, Уставни суд сматра да дискреција судијске воље у примјени одредбе члана 105 ЗОП-а није неограничена, како наводи подносилац захтјева. Управо супротно томе, обим дискреције из става (1) члана 105 ЗОП-а је ограничен јер је лишење слободе због неплаћања новчане казне крајња мјера коју предузима надлежни суд у случају да претходне мјере из чл. 103 и 104 ЗОП-а нису биле ефикасне. Такође, став 1 члана 105 предвиђа да се лишавање слободе „може донијети само једном за односни прекршај“.

56. На основу наведеног, Уставни суд закључује да је одредба члана 105 ЗОП-а у складу са чланом III/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 Европске конвенције.

Забрана двоструког кажњавања

57. У погледу забране двоструког кажњавања из члана 4 став 1 Протокола број 7 уз Европску конвенцију подносилац захтјева је указао: члан 105 ЗОП-а доводи до „активирања“ забране двоструког кажњавања јер се примјењује према кажњеницима који у потпуности или дјелимично у року не плате новчану казну одређену прекршајним налогом; вријеме за које је кажњеник лишен слободе не утиче на плаћање износа који дугује; новчана казна је већ уписана у Регистар новчаних казни и евидентирана као дуг.

58. Члан 4 Протокола број 7 уз Европску конвенцију у релевантном дијелу гласи:

1. Никоме се не смије поново судити, нити се смије поново казнити у кривичном поступку у надлежности исте државе за дјело због кога је већ био пра-

воснажно ослобођен или осуђен у складу са законом и кривичним поступком те државе.

59. Из садржаја претходно наведене одредбе произлази забрана двоструког суђења и кажњавања за дјело за које је неко већ био правоснажно ослобођен или осуђен.

60. Подносилац захтјева имплицира да се примјеном одредбе члана 105 ЗОП-а кажњеник поново и оштрије кажњава. Међутим, доводећи у везу све што је претходно наведено у овој одлуци, Уставни суд истиче да се примјеном члана 105 ЗОП-а кажњенику не суди поново, нити се кажњеник поново кажњава, јер је његова одговорност претходно већ утврђена у прекршајном поступку. Члан 105 ЗОП-а се активира само у случају ако обавеза кажњеника остане неиспуњена. Стога, Уставни суд сматра да се одредбом члана 105 ЗОП-а кажњеник не кажњава „други пут“, већ се, како је претходно наведено, ради о принуди испуњења претходно (једном) утврђене обавезе из прекршајног поступка/налога. Стога, у таквом случају немамо *bis* (види *А и Б против Норвешке*, [GC] бр. 24130/11 и 29758/11, пресуда од 15. новембра 2016, ст. 133 и 144–147).

61. Уставни суд закључује да одредба члана 105 ЗОП-а не покреће било каква посебна питања из члана 4 став 1 Протокола број 7 уз Европску конвенцију.

VII. Закључак

62. Уставни суд закључује да је оспорена одредба члана 105 ЗОП-а у складу са чланом II/3д) Устава Босне и Херцеговине и чланом 5 став 1 Европске конвенције. Наведена одредба задовољава стандарде права на слободу личности зато што је с процедуралног аспекта довољно јасна и прецизна и, сагледана у цјелини, задовољава све потребне гаранције које обезбјеђују да лишење слободе не буде произвољно. Осим тога, оспорена одредба задовољава стандард пропорционалности јер њена сврха није казна него принуда да се обезбиједи испуњење новчане обавезе, а околност да и након лишења слободе (до 15 дана) остаје евидентирана у Регистру новчаних казни је оправдана с аспекта њеног трајања, јер се у сваком случају брише по истеку пет година од правоснажности судског рјешења/прекршајног налога.

63. Уставни суд закључује да је одредба члана 105 ЗОП-а у складу са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 Европске конвенције јер не покреће питање утврђивања одговорности за почињени прекршај, а стога ни питање утврђивања кривичне оптужбе, већ искључиво питање лишења слободе због неиспуњења обавезе која је претходно утврђена. Осим тога, оспорена одредба не доводи у питање принципе из члана 6 Европске конвенције као што су право приступа суду, право на одбрану и остало на шта је указао подносилац захтјева.

64. Уставни суд закључује да одредба члана 105 ЗОП-а није у несагласности са чланом 4 став 1 Протокола број 7 уз Европску конвенцију јер се кажњеник не кажњава поново, већ се ради о принуди у испуњењу претходно (једном) утврђене обавезе из прекршајног поступка/налога.

65. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

66. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједник
Уставног суда Босне и Херцеговине
Мато Тадић

Predmet broj U-13/21

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI**

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sudije drugostepenog građanskog vijeća Dinka Bešlagić-Čovrk, Sreto Crnjak i Vesna Trifunović) za ocjenu ustavnosti odredbe člana 79. Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 88/05, 53/07 [58/08 – ZO Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH], 59/09, 74/10, 42/12, 41/16 i 38/18) i odredbe člana 4. Odluke Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 42/12, 78/12, 51/13 i 68/18)

Odluka od 24. marta 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednik Mato Tadić, potpredsjednici Miodrag Simović i Mirsad Ćeman, sudije Valerija Galić, Seada Palavrić, Zlatko M. Knežević, Angelika Nußberger, Helen Keller i Ledi Bianku, na sjednici održanoj 24. marta 2022. godine, u predmetu broj **U-13/21**, rješavajući zahtjev **Suda Bosne i Hercegovine (sudije drugostepenog građanskog vijeća Dinka Bešlagić-Čovrk, Sreto Crnjak i Vesna Trifunović)**, na osnovu člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. stav (1) tačke a) i g) i čl. 57. stav (2) tačka a) i 58. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sudije drugostepenog građanskog vijeća Dinka Bešlagić-Čovrk, Sreto Crnjak i Vesna Trifunović) za ocjenu ustavnosti odredbe člana 79. Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 88/05, 53/07 [58/08 – ZO Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH], 59/09, 74/10, 42/12, 41/16 i 38/18) jer osporeni akt nije na pravnoj snazi.

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (sudije drugostepenog građanskog vijeća Dinka Bešlagić-Čovrk, Sreto Crnjak i Vesna Trifunović) za ocjenu ustavnosti odredbe člana 4. Odluke Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 42/12, 78/12, 51/13 i 68/18) zbog nenadležnosti Ustavnog suda za odlučivanje.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

1. Sud Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH; sudije drugostepenog građanskog vijeća Dinka Bešlagić-Čovrk, Sreto Crnjak i Vesna Trifunović: u daljnjem

tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 8. novembra 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbe člana 79. Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 88/05, 53/07; u daljnjem tekstu: Zakon o OSBiH), kako je naveo podnosilac zahtjeva, i člana 4. Odluke Vijeća ministara BiH o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje („Službeni glasnik BiH“ br. 42/12, 78/12, 51/13 i 68/18; u daljnjem tekstu: Odluka). Podnosilac zahtjeva nije precizirao u odnosu na koja prava iz Ustava Bosne i Hercegovine i/ili Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija) traži da se osporene odredbe ispituju. Zahtjev nije sadržavao ni dokaze u vezi s predmetom Suda BiH povodom kojeg je podnesen zahtjev. Iz tog razloga Ustavni sud je zatražio dopunu zahtjeva, u smislu člana 21. stav (4) Pravila Ustavnog suda.

2. Podneskom od 14. decembra 2021. godine podnosilac zahtjeva je dopunio zahtjev u kojem je zatražena ocjena ustavnosti odredaba člana 79. Zakona o službi u OSBiH i člana 4. Odluke u odnosu na čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt), te Zakonom o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“ br. 59/09 i 66/16). Podnosilac zahtjeva je u dopuni zahtjeva dostavio dokaze u vezi s predmetom koji je bio povod za podnošenje zahtjeva.

I. Postupak pred Ustavnim sudom

3. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od oba doma Parlamentarne skupštine BiH (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština) i Vijeća ministara BiH (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara) zatraženo je 17. decembra 2021. godine da dostave odgovor na zahtjev.

4. Vijeće ministara, Ministarstvo odbrane BiH (u daljnjem tekstu: Ministarstvo odbrane), Predstavnički dom Parlamentarne skupštine i Dom naroda Parlamentarne skupštine dostavili su odgovore na zahtjev u periodu od 24. decembra 2021. godine do 8. marta 2022. godine.

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita ustavnost člana 79. Zakona o OSBiH i člana 4. Odluke sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 26. Međunarodnog pakta, te Zakonom o zabrani diskriminacije. U vezi s tim, ističe da se pred drugostepenim građanskim vijećem vodi postupak po žalbama zaposlenika Oružanih snaga BiH (u daljnjem tekstu: OSBiH) u kojem se postavlja pitanje da li su tužiocima kao

profesionalna vojna lica koja su prvi put primljena u vojnu službu na osnovu javnog oglasa i postavljena u početnom činu, čije je mjesto stanovanja udaljeno više od 80 km od mjesta vojne službe, diskriminirani u pravu na naknadu za odvojeni život u odnosu na profesionalna vojna lica koja su zbog potrebe vojne službe u toku službe premještena u drugo mjesto službe i imaju pravo na naknadu troškova odvojenog života, pod uvjetom da im je mjesto stanovanja udaljeno više od 80 km od mjesta službe u koje su premješteni. Takav zahtjev, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, proizlazi i iz tužbenog zahtjeva koji se zasniva na „ocjeni ustavnosti zakona i podzakonskog akta“, te su se na taj način, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, stekli uvjeti da se navedeni predmet proslijedi Ustavnom sudu na odlučivanje. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, nepropisivanje prava na naknadu za odvojeni život za sva profesionalna vojna lica, uz ispunjavanje zakonom propisanih uvjeta, može kršiti ustavni princip jednakosti iz odredbe člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 Evropske konvencije, kao i članom 26. Međunarodnog pakta. Propisivanje prava na ovu naknadu za sva profesionalna vojna lica vodi osiguravanju odgovarajuće zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih u OSBiH.

6. Pri tome, podnosilac zahtjeva se pozvao na član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine naglašavajući da je sistem ustavne kontrole propisa veoma važan kako bi se izbjegla divergentnost u sudskim presudama, pravna nesigurnost i pravni nesklad.

7. Podnosilac zahtjeva je naglasio da odluka drugostepenog građanskog vijeća o žalbi tužilaca protiv prvostepene presude zavisi od ocjene kompatibilnosti člana 79. Zakona o službi u OSBiH i člana 4. Odluke sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 26. Međunarodnog pakta i Zakonom o zabrani diskriminacije.

8. U vezi sa činjenicom da se zahtjevom, pored odredbe iz Zakona o službi u OSBiH, zahtjeva i ocjena ustavnosti odredbe iz podzakonskog akta, podnosilac zahtjeva se poziva na praksu Ustavnog suda zauzetu u predmetima br. *U-4/05* i *U-7/05* u kojima je zaključeno da Ustavni sud može vršiti kontrolu ustavnosti pravnih akata nižeg ranga od zakona kada takvi akti pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom.

b) Činjenice predmeta povodom kojeg je podnesen zahtjev

9. Tužioci (31 tužilac), profesionalna vojna lica koja su zasnovala radni odnos kod Ministarstva odbrane BiH (u daljnjem tekstu: Ministarstvo odbrane), pokrenuli su parnični postupak pred Sudom BiH protiv BiH – Ministarstva odbrane radi zaštite prava iz radnog odnosa, diskriminacije itd. Prvostepenom presudom broj S1 3 P 035145 20 P od 10. septembra 2021. godine odbijen je u cijelosti tužbeni zahtjev kojim je traženo utvrđenje da je Ministarstvo odbrane primjenom Odluke, u dijelu koji je normiran članom 4. stav 1, povrijedilo pravo tužilaca, i to pravo na jednako postupanje u pogledu

ostvarivanja naknada za odvojeni život, koje su lišeni u odnosu na profesionalna vojna lica koja imaju status lica premještenih po potrebi službe, a ostvaruju pravo na naknadu za odvojeni život ukoliko je njihovo mjesto prebivališta udaljeno više od 80 km u odnosu na mjesto njihove službe u OSBiH. Shodno tome, odbijen je tužbeni zahtjev kojim su tužioci tražili poništenje pojedinačnih akata Ministarstva odbrane, kao i zahtjev za naknadu štete po osnovu diskriminacije.

10. Među parničnim strankama nije sporno da su tužioci zasnovali profesionalnu vojnu službu u OSBiH na osnovu ugovora o prijemu u službu i da je Vijeće ministara donijelo Odluku u kojoj je članom 4. regulirano pravo na naknadu za odvojeni život. Članom 37. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama i naknadama) propisano je da se naknada za odvojeni život uređuje posebnim podzakonskim aktom, koji donosi Vijeće ministara na prijedlog Ministarstva finansija i trezora BiH. Vijeće ministara je donijelo Odluku u kojoj je osporenim članom 4. propisano da pravo na naknadu za odvojeni život u iznosu od 300,00 KM ostvaruju samo profesionalna vojna lica koja su premještena po potrebi službe, pod uvjetom da im je mjesto prebivališta udaljeno više od 80 km od mjesta službe u OSBiH i Ministarstva odbrane u koje su raspoređeni (stav 1. člana 4. Odluke). Stavom 2. člana 4. Odluke propisano je da profesionalno vojno lice koje je premješteno na vlastiti zahtjev nema pravo na naknadu za odvojeni život. Prema (osporenoj) odredbi člana 79. Zakona o službi u OSBiH, premješteno profesionalno vojno lice, izuzev premještaja po molbi, koje izdržava porodicu s kojom živi u zajedničkom domaćinstvu ima pravo na naknadu troškova odvojenog života od porodice pod uvjetima i u iznosu koji će propisati ministar odbrane. Odredbom člana 148. stav 2. Zakona o službi u OSBiH propisano je da profesionalna vojna lica u toku službe mogu biti premještena prema potrebama službe, a stavom 3. istog člana propisano je da se pod premještajem, u smislu stava 1. istog člana, smatra promjena mjesta službe zbog postavljanja na novu dužnost, ako to zahtijeva promjenu boravišta.

11. Prema stavu prvostepenog suda, pravo na naknadu za odvojeni život, kao i uvjeti za isplatu naknade propisani su zakonom i podzakonskim aktom, te je poslodavac (Ministarstvo odbrane) bio dužan da primijeni odredbe koje reguliraju sporno pitanje. U konkretnom slučaju, prema shvatanju prvostepenog suda, tužioci su zasnovali radni odnos (profesionalnu vojnu službu u početnom činu) svojevrijedno, na osnovu javnog oglasa, u mjestu izvan mjesta stanovanja, dakle, nisu premješteni po potrebi službe, te za isplatu naknade u njihovom slučaju nije odlučujuća činjenica da je njihovo mjesto stanovanja udaljeno više od 80 km od mjesta službe u OSBiH.

c) Odgovor na zahtjev

12. U odgovoru na zahtjev Vijeće ministara, donosilac Odluke, navelo je da je zahtjev neosnovan jer je član 4. Odluke u potpunosti kompatibilan sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne

i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 26. Međunarodnog pakta, te Zakonom o zabrani diskriminacije. U odnosu na član 79. Zakona o OSBiH, čija se ustavnost dovodi u pitanje, navedeno je da je zahtjev bespredmetan jer je citirana odredba stavljena van snage stupanjem na snagu Zakona o plaćama i naknadama. Stoga se ne može cijeliti ustavnost te odredbe.

13. Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine navela je da je na sjednici zakazanoj 1. februara 2022. godine razmatrala zahtjev, ali da sjednici nisu prisustvovali članovi iz Republike Srpske, pa iz tog razloga navedena komisija ne može dati mišljenje o zahtjevu jer se o zahtjevima Ustavnog suda odlučuje kvalificiranom većinom glasova članova iz oba entiteta.

14. Ustavnopravna komisija Doma naroda Parlamentarne skupštine dostavila je obavijest kojom je informirala Ustavni sud da nije u mogućnosti da odgovori na zahtjev jer komisija odlučuje većinom glasova u kojoj moraju biti zastupljena sva tri konstitutivna naroda. U konkretnom slučaju, članovi komisije iz reda srpskog naroda, koji su prisustvovali sjednici, suzdržali su se od glasanja.

15. Ministarstvo odbrane, koje se u postupak uključilo na poziv Vijeća ministara, dostavilo je u dva navrata iscrpne odgovore potkrijepljene obimnom dokumentacijom vezanom za sudski postupak u kojem učestvuje i koji se vodi pred Sudom BiH. Svi navodi iz zahtjeva su ocijenjeni neosnovanim uz prijedlog da se zahtjev odbije/odbaci kao neosnovan.

II. Relevantni propisi

16. **Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 88/05, 53/07, [50/08 – ZO Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH], 59/09, 74/10, 42/12, 41/16 i 38/18). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

*Član 1.
(Predmet Zakona)*

Ovim Zakonom uređuju se: služba u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Oružane snage), sastav Oružanih snaga, prijem u službu, prava i obaveze lica na službi u Oružanim snagama, status lica tokom službe, sistem klasificiranja ljudstva, ocjene, unapređenja, upravljanje evidencijom personala i karijerom vojnih lica, činovi i oznake u Oružanim snagama, standardi ponašanja i druga statusna pitanja lica na službi u Oružanim snagama.

Napomena: Članom 60. stavom d) (Prestanak važenja ranijih zakona i propisa) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik

BiH“, broj 50/08) prestaju da važe čl. 75., 76., 77., 79., 80. i 81. Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 88/05 i 53/07);

Član 148.
(Premještaj)

(1) Profesionalna vojna lica u toku službe mogu biti premještena prema potrebama službe.

(2) Ministar odbrane donosi propis kojim se regulira postupak premještaja profesionalnih vojnih lica.

(3) Premještajem, u smislu stava (1) ovog člana, smatra se promjena mjesta službe zbog postavljenja na novu dužnost, ako to zahtijeva promjenu boravišta.

(4) Premještaj se vrši zbog:

- a) potreba službe,
- b) zamjene profesionalnog vojnog lica koje napušta službu ili odlazi u penziju,
- c) potrebe profesionalnog usavršavanja profesionalnog vojnog lica,
- d) uobičajene rotacije prema izmjenama u komandovanju,
- e) unapređenja,
- f) ličnog zahtjeva.

17. Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 50/08) u relevantnom dijelu glasi:

DIO SEDMI - ZAVRŠNE ODREDBE

Član 60.
(Prestanak važenja ranijih zakona i propisa)

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe:

d) član 61., član 62. st. 1., 2., 4., 5. i 6., član 71., član 73. st. 1 i 2., član 74. stav 2., čl. 75., 76., 77., 79., 80. i 81. Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 88/05 i 53/07);

Član 62.
(Stupanje na snagu Zakona)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“.

18. Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20 i 65/20). U konkretnom slučaju primjenjuje se Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“

br. 50/08, 35/09 i 75/09) koji je važio u vrijeme donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

*Član 1.
(Predmet)*

Ovim zakonom uređuju se plaće i naknade zaposlenih, imenovanih i izabranih lica u institucijama Bosne i Hercegovine, koje se finansiraju iz budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, izuzev plaća i naknada sudija, tužilaca i određenih kategorija stručnog osoblja u pravosudnim institucijama koje se uređuju posebnim zakonom.

DIO TREĆI – NAKNADE

*Član 30. stav (1) tačka g) i stav (2)
(Vrste naknada)*

(1) Ovim zakonom utvrđuju se sljedeće naknade za:

g) pravo na troškove smještaja, naknada za odvojeni život i naknada za privremeno raspoređivanje;

(2) Vijeće ministara utvrđuje podzakonskim aktom način i postupak ostvarivanja prava po osnovu naknada iz stava (1) ovog člana.

*Član 37. stav (1)
(Pravo na troškove smještaja, naknada za odvojeni život i
naknada za privremeno raspoređivanje)*

(1) Naknada za odvojeni život, naknada u slučaju privremenog raspoređivanja, te reguliranje prava na troškove smještaja uređuje se posebnim podzakonskim aktom, koji donosi Vijeće ministara, na prijedlog Ministarstva finansija i trezora BiH.

19. **Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 38/02, 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 – Autentično tumačenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara donesenog Odlukom visokog predstavnika i 24/08):

Član 17.

U ostvarivanju svojih prava i dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta (u daljem tekstu: akta).

20. **Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje** („Službeni glasnik BiH“ br. 42/12, 78/12, 51/13 i 68/18). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

DIO PRVI – OPŠTE ODREDBE

*Član 1.
(Predmet Odluke)*

Ovom Odlukom uređuje se način i postupak ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje.

*DIO DRUGI - UTVRĐIVANJE PRAVA NA TROŠKOVE
SMJEŠTAJA, NAKNADU ZA ODVOJENI ŽIVOT I NAKNADU
ZA PRIVREMENO RASPOREĐIVANJE*

GLAVA I - PROFESIONALNO VOJNO LICE

*Član 3.
(Naknada troškova smještaja)*

(1) Profesionalno vojno lice ima pravo na mjesečnu naknadu troškova smještaja od dana stupanja na dužnost pod uslovom da mu je mjesto prebivališta udaljeno više od 80 km od mjesta službe u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine i Ministarstvu obrane Bosne i Hercegovine u koju je raspoređen, i to:

- a) profesionalno vojno lice-general ima pravo na mjesečnu naknadu troškova smještaja u iznosu do osnovice za obračun plate utvrđene u skladu sa članom 7. stav (1) Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine.*
- b) profesionalno vojno lice-oficir ima pravo na mjesečnu naknadu troškova smještaja u iznosu do 300,00 KM.*
- c) profesionalno vojno lice-podoficir ima pravo na mjesečnu naknadu troškova smještaja u iznosu do 250,00 KM.*
- d) profesionalno vojno lice-vojn timer ima pravo na mjesečnu naknadu troškova smještaja u iznosu do 150,00 KM.*

(2) Ako je profesionalnom vojnom licu obezbjeđen smještaj od strane poslodavca isti nema pravo na naknadu troškova smještaja.

*Član 4.
(Naknada za odvojeni život)*

(1) Profesionalno vojno lice koje je premješteno po potrebi službe ima pravo na mjesečnu naknadu za odvojeni život u iznosu od 300,00 KM od dana stupanja na dužnost, pod uslovom da mu je mjesto prebivališta udaljeno više od 80 km od mjesta službe u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine i Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine u koju je raspoređen.

(2) Profesionalno vojno lice koje je premješteno na vlastiti zahtjev, nema pravo na naknadu za odvojeni život.

DIO PETI - ZAVRŠNE ODREDBE

Član 21.
(Provedba Odluke)

Za provođenje ove Odluke zadužuju se institucije Bosne i Hercegovine i Ministarstvo finansija i trezora.

Član 22.
(Prestanak važenja)

Stupanjem na snagu ove Odluke prestaje da važi Odluka o načinu obračuna plata i drugih naknada zaposlenih u Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, ministarstvima Bosne i Hercegovine, i drugim institucijama i tijelima Savjeta ministara Bosne i Hercegovine (VM br. 260/02, 177/03, 140/04, 173/04, 257/04, 299/04, 310/04, 2/06, 128/06, 195/06, 198/06 i 217/06), kao i drugi podzakonski akti ili dijelovi podzakonskih akata institucija Bosne i Hercegovine, kojima je regulisano pravo na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje.

Član 23.
(Stupanje na snagu)

1. Ova Odluka stupa na snagu danom stupanja na snagu Zakona o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2012. godinu i objavljuje se u „Službenom glasniku BiH“, a primjenjivaće se od 01. 05. 2012. godine.

21. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) tačke a) i g) Pravila Ustavnog suda.

22. Član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

23. Član 19. Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

g) osporeni opći akt nije na snazi.

24. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Sud BiH (sudije drugostepenog građanskog vijeća Dinka Bešlagić-Čovrk, Sreto Crnjak i Vesna Trifunović), što znači da je zahtjev

podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-5/10* od 26. novembra 2010. godine, tačke 7-14, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 37/11).

Dopustivost u odnosu na član 79. Zakona o službi u OSBiH

25. Ovlašteni podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita, između ostalog, ustavnost odredbe člana 79. Zakona o službi u OSBiH („Službeni glasnik BiH“ br. 88/05 i 53/07) s odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 26. Međunarodnog pakta, te Zakonom o zabrani diskriminacije. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je donošenjem Zakona o plaćama i naknadama („Službeni glasnik BiH“ broj 50/08), koji je stupio na snagu 1. jula 2008. godine, članom 60. tačka d) tog zakona prestala da važi osporena odredba člana 79. Zakona o službi u OSBiH („Službeni glasnik BiH“ br. 88/05 i 53/07) čiju ocjenu ustavnosti traži podnosilac zahtjeva.

26. Stoga, imajući u vidu odredbe člana 19. stav (1) tačka g) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud zaključuje da zahtjev u dijelu kojim se traži ocjena ustavnosti odredbe člana 79. Zakona o službi u OSBiH s odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 26. Međunarodnog pakta, te Zakonom o zabrani diskriminacije nije dopustiv jer „osporeni akt nije na snazi“.

Dopustivost u odnosu na član 4. Odluke

27. Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ocijeni i ustavnost člana 4. Odluke sa odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 26. Međunarodnog pakta, te Zakonom o zabrani diskriminacije. Ustavni sud će, slijedeći svoju praksu, ispitati dopustivost zahtjeva i u tom dijelu.

28. Ustavni sud ukazuje na to da član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine ne propisuje eksplicitnu nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje ustavnost akata niže pravne snage od zakona. S obzirom na to da je predmet osporavanja akt niže pravne snage od zakona, proizlazi da je u konkretnom slučaju potrebno, prije svega, utvrditi da li Ustavni sud može zasnovati nadležnost za odlučivanje u smislu člana VI/3.c) Ustava BiH.

29. Ustavni sud naglašava da se ovlaštenje suda da, prema članu VI/3.c) Ustava BiH, prosljedi Ustavnom sudu pitanje o ustavnosti zakona koji treba primijeniti u konkretnom slučaju „ne može tumačiti na način da je Ustavni sud nadležan da odlučuje o meritumu spora koji je pokrenut pred redovnim sudom, već da će Ustavni sud odlučiti o kompatibilnosti zakona sa Ustavom BiH, koji nakon te odluke redovni sud treba da primijeni u rješavanju spora iz svoje stvarne nadležnosti“ (vidi Ustavni sud, Odluka

o dopustivosti i meritumu broj *U-11/17* od 15. februara 2018. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 17/18, dostupna i na www.ustavnisud.ba).

30. Rješavajući o zahtjevima po članu VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je donio niz odluka kojima je zahtjeve redovnih sudova odbacivao zbog nenadležnosti. U Odluci broj *U-8/20*, ispitujući dopustivost zahtjeva koji je podnesen iz nadležnosti člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud je zaključio da nije nadležan za odlučenje povodom zahtjeva Općinskog suda u Bihaću budući da nije ispunjen drugi uvjet iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (prvi uvjet se odnosio na ovlaštenje za podnošenje zahtjeva iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine) jer Odluka o javnim parkiralištima nije „zakon“ od čijeg važenja odluka podnosioca zahtjeva zavisi u predmetu povodom kojeg je podnesen zahtjev (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-8/20*, tačka 19, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 80/20 od 11. decembra 2020. godine, dostupna i na www.ustavnisud.ba).

31. Potom, u Odluci broj *U-1/19* Ustavni sud je zaključio da, u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, nije nadležan da ispituje ustavnost administrativnog propisa. U vezi s tim, Ustavni sud je naglasio da „mogućnost odlučivanja u ovom predmetu, za razliku od onoga što je predviđeno u članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, o usaglašenosti akta niže pravne snage od zakona sa Ustavom Bosne i Hercegovine ili sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne postoji. U ovom predmetu pitanje koje je podnosilac zahtjeva proslijedio Ustavnom sudu se odnosi na ustavnost i zakonitost administrativnog propisa kao što je Uputstvo o izmjeni i dopunama koje je usvojio CIK, što je očigledno izvan stvarne nadležnosti Ustavnog suda“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-1/19* od 28. marta 2019. godine, tačka 20, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 29/19 od 19. aprila 2019. godine, dostupna i na www.ustavnisud.ba).

32. U Odluci broj *U-12/18* Ustavni sud je, između ostalog, zaključio da osporena odluka Općinskog vijeća Trnovo ima karakter provedbenog akta u smislu izvršenja zakona na osnovu kojeg je donesena i da stoga proizlazi da takva odluka nema svojstvo ni sadržaj zakona, u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, za čiju bi ocjenu kompatibilnosti bio nadležan Ustavni sud (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-12/18* od 27. septembra 2018. godine, tačke 13–15, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 76/18 od 30. oktobra 2018. godine, dostupna i na www.ustavnisud.ba).

33. U predmetu broj *U-9/17* koji je pokrenut na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine zatražena je ocjena usklađenosti člana 16. Odluke o komunalnim taksama sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije. Ustavni sud je, ukazujući na član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, zaključio da u konkretnom slučaju nije nadležan za odlučivanje jer podnosilac zahtjeva ne traži ocjenu zakona, već ocjenu odluke organa uprave (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj

U-9/17 od 30. novembra 2017. godine, tačke 7. i 8, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 93/17 od 28. decembra 2017. godine, dostupna i na www.ustavisud.ba).

34. U predmetu broj *U-16/05* koji je pokrenut na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine zatražena je ocjena usklađenosti člana 28. Kolektivnog ugovora za djelatnost srednjeg obrazovanja u Federaciji BiH sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud je, u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, zaključio da u konkretnom slučaju nije nadležan za odlučivanje jer podnosilac zahtjeva ne traži ocjenu ustavnosti zakona nego kolektivnog ugovora (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-16/05* od 31. marta 2006. godine, tačka 4, dostupna na www.ustavisud.ba).

35. Podnosilac zahtjeva ističe da su tužioc i u tužbi zatražili ocjenu ustavnosti člana 4. Odluke koja je, prema tvrdnjama tužilaca, diskriminirajuća, čime su se, prema ocjeni podnosioca zahtjeva, stekli uvjeti za prosljeđivanje zahtjeva Ustavnom sudu. Pri tome, podnosilac zahtjeva tvrdi da njegova odluka o žalbi zavisi od ocjene ustavnosti člana 4. Odluke sa čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, članom 26. Međunarodnog pakta, te Zakonom o zabrani diskriminacije. U vezi s tom tvrdnjom, polazeći isključivo od akta koji se osporava, Ustavni sud upućuje na prethodno ukazanu praksu iz nadležnosti člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine iz koje proizlazi da Ustavni sud nije nadležan da odlučuje o ocjeni ustavnosti akata koji nisu „zakon“, u smislu citirane ustavne odredbe (vidi tačke od 30. do 34. ove odluke).

36. Međutim, Ustavni sud je u svojoj praksi iz nadležnosti člana VI/3.a) uspostavljao nadležnost i ispitivao ustavnost akata niže pravne snage od zakona kada takvi akti pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom. Podnosilac zahtjeva se u kontekstu dopustivosti zahtjeva i poziva na tu praksu Ustavnog suda. U predmetima br. *U-4/05* i *U-7/05*, na koje se podnosilac zahtjeva poziva, Ustavni sud je, polazeći od teksta iz člana VI/3.a) Ustava BiH, „uključujući, ali ne ograničavajući se na to“, zaključio da može vršiti kontrolu ustavnosti i pravnih akata nižeg ranga od zakona kada takvi akti pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom BiH i Evropskom konvencijom (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-4/05* od 22. aprila 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 32/05, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-7/05* od 2. decembra 2005. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 45/05). U navedenim odlukama predmet osporavanja bili su statuti jedinica lokalne samouprave (Grad Sarajevo, Grad Istočno Sarajevo, Grad Banja Luka). U oba predmeta Ustavni sud je zaključio da se zahtjevi za ocjenu ustavnosti odnose na pitanja koja proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava, te da se tiču ostvarivanja ljudskih prava i ustavnih principa, tj. principa konstitutivnosti naroda i prava na zabranu diskriminacije, te da je nadležan za odlučivanje u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH.

37. Ustavni sud ukazuje da je u dosadašnjoj praksi izgradio i stav da pitanje sukoba nadležnosti između različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini u odnosu na ustavnu nadležnost za donošenje (i) podzakonskih akata može dovesti do pokretanja ustavnog spora u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Upravo imajući u vidu odredbe iz člana VI/3. prema kojima će „Ustavni sud podržati ovaj Ustav...“, kao i odredbe iz istog člana koje u relevantnom dijelu glase „...uključujući, ali ne ograničavajući se...“ u vezi s kojim Ustavni sud posmatra i odredbe o podjeli nadležnosti iz člana III Ustava Bosne i Hercegovine, te imajući u vidu (i) ustavni princip pravne države iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da može zasnovati nadležnost i odlučiti o ustavnom sporu u kojem se tvrdi da je nenadležni organ donio podzakonski akt za čije donošenje nije imao nadležnost prema Ustavu Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-10/14* od 4. jula 2014. godine, tačka 79, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 61/14 od 5. augusta 2014. godine, dostupna i na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba). Pri tome, Ustavni sud je u svojoj praksi protumačio da spor ne može proizlaziti iz redovnih pozitivnopravnih propisa, već se mora ticati određenog pitanja koje je regulirano samim Ustavom BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-12/08* od 30. januara 2009. godine, tačka 7, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 62/09, dostupna i na www.ustavnisud.ba).

38. Konačno, tumačeći *a contrario* obrazloženje iz odluke Ustavnog suda u kojoj nije prihvaćena nadležnost za odlučivanje, može se zaključiti da bi se nadležnost mogla prihvatiti kada bi osporeni akt izašao izvan okvira zakona, tj. kada bi podzakonski akt regulirao materiju koju treba da regulira zakon (vidi Ustavni sud, Odluka broj *U-5/17* od 28. septembra 2017. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 76/17 od 24. oktobra 2017. godine, dostupna i na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba) u kojoj je navedeno: „Ustavni sud zaključuje da Pravilnik, propisujući kvalifikacijsku karticu vozača, nije izašao iz okvira Zakona, kako su to naveli podnosioci zahtjeva“.

39. Slijedeći navedenu praksu, proizlazi da sama činjenica da je osporena odredba sadržana u pravnom aktu koji nije izričito pobrojan u članu VI/3.a) Ustava BiH nije, bez izuzetka, prepreka za odlučivanje Ustavnog suda. Međutim, to u isto vrijeme ne znači i da svaki takav pravni akt može biti predmet ocjene ustavnosti, u smislu nadležnosti iz citirane ustavne odredbe, kao i da će svako pozivanje na načela sadržana u Ustavu BiH nužno rezultirati postojanjem spora za koji je jedino nadležan za odlučivanje Ustavni sud BiH (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *U-28/13* od 27. marta 2015. godine, tačka 17, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 33/15 od 21. aprila 2015. godine, dostupna i na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

40. Ustavni sud naglašava da bi u konkretnom slučaju, slijedeći praksu iz nadležnosti člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, mogao uspostaviti nadležnost jedino ukoliko bi se radilo o očitom kršenju nekog prava u vezi s pitanjem koje proizlazi iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih

prava ili ukoliko bi se osporenim aktom reguliralo pitanje koje nema osnov u zakonu ili ukoliko bi osporeni akt donio nenadležan organ ili ukoliko u zakonu nema osnova za donošenje takvog akta ili u slučaju da je osporeni akt izašao izvan okvira zakona.

41. Osporena odredba člana 4. Odluke, čija se ustavnost zahtjevom dovodi u pitanje, tiče se prava na naknadu za odvojeni život. Pravo na naknadu za odvojeni život, prema članu 4. stav 1. Odluke, u mjesečnom iznosu od 300,00 KM od dana stupanja na dužnost priznaje se profesionalnim vojnim licima koja su premještena po potrebi službe pod uvjetom da je mjesto prebivališta udaljeno više od 80 km od mjesta službe u OSBiH i Ministarstva odbrane u koje je profesionalno vojno lice raspoređeno. Prema stavu (2) člana 4. Odluke, pravo na naknadu za odvojeni život ne priznaje se ukoliko je profesionalno vojno lice premješteno na vlastiti zahtjev. Iz člana 4. Odluke proizlazi da se pravo na naknadu za odvojeni život veže isključivo za premještaj radnog mjesta za potrebe službe, uz propisani uvjet koji se veže za udaljenost prebivališta i radnog mjesta na koje je profesionalno vojno lice premješteno.

42. Ustavni sud iz činjenica predmeta povodom kojih je podnesen zahtjev zapaža da su tužioci kao profesionalna vojna lica pokrenuli postupak radi, između ostalog, isplate naknade za odvojeni život, iako ne spadaju u grupu „premještenih profesionalnih vojnih lica po potrebi službe“, u smislu člana 4. stav (1) Odluke. Naime, tužioci kao profesionalna vojna lica koja su postavljena na radno mjesto po osnovu konkursa izvan mjesta prebivališta koje je udaljeno više od 80 km u tužbi tvrde da su diskriminirani u odnosu na „premještena profesionalna vojna lica po potrebi službe“ koja ostvaruju pravo na naknadu za odvojeni život.

43. U konkretnom slučaju podnosilac zahtjeva traži ocjenu ustavnosti člana 4. Odluke, pri čemu se u kontekstu dopustivosti zahtjeva poziva na praksu zauzetu u predmetima br. *U-4/05* i *U-7/05*, ali to pozivanje ničim ne argumentira. Stoga, imajući u vidu da sporno pitanje ne proizlazi iz Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava, niti bilo što drugo upućuje na zaključak da predmetni zahtjev pokreće pitanje očitog kršenja nekog Ustavom ili Evropskom konvencijom zaštićenog prava, niti to tvrdi podnosilac zahtjeva, Ustavni sud u konkretnom slučaju ne uočava razlog za uspostavljanje nadležnosti shodno praksi na koju se podnosilac zahtjeva pozvao. Napominje se da su se tužioci (u konkretnom predmetu koji se vodi pred Sudom BiH) dobrovoljno prijavili na konkurs za radno mjesto „izvan prebivališta“. Zato to ne može biti „usporedna situacija“ s licima koja za potrebe službe budu premještena na radno mjesto izvan svog prebivališta. Stoga se ne radi o pitanjima koja očigledno pokreću pitanje prava na zabranu diskriminacije iz Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno ne pokreće se pitanje očitog kršenja nekog Ustavom ili Evropskom konvencijom zaštićenog prava.

44. Ispitujući dalje dopustivost zahtjeva shodno ukazanoj praksi, tj. da li je reguliranje spornog pitanja imalo osnov u zakonu, Ustavni sud zapaža da su članom 30. Zakona o

plaćama i naknadama propisane vrste naknada za zaposlene u institucijama BiH, koje u stavu (1) tačka g) tog člana predviđaju, između ostalog, naknadu za odvojeni život. Prema stavu (2) člana 30. Zakona o plaćama i naknadama, Vijeće ministara podzakonskim aktom (odlukom) utvrđuje način i postupak ostvarivanja prava po osnovu naknada iz stava (1) tog člana. Članom 37. Zakona o plaćama i naknadama, dato je ovlaštenje Vijeću ministara da na prijedlog Ministarstva finansija i trezora posebnim podzakonskim aktom uredi, između ostalog, pitanje načina i postupka ostvarivanja prava na naknadu za odvojeni život za zaposlene u institucijama BiH. Zakonom o Vijeću ministara, i to članom 17. dato je ovlaštenje Vijeću ministara da donosi akte iz okvira svoje nadležnosti, ali i nadležnosti koju mu dodijeli zakonodavac, kao u konkretnom slučaju. Ustavni sud zapaža da podnosilac zahtjeva ne dovodi u pitanje ustavnost navedenih odredaba Zakona o plaćama i naknadama, niti u zahtjevu tvrdi da nije postojalo zakonsko ovlaštenje da se sporno pitanje regulira podzakonskim aktom. Stoga, Ustavni sud ne uočava ništa što bi uputilo na zaključak da donosilac Odluke nije imao zakonsko ovlaštenje za reguliranje spornog pitanja, niti da je regulirao pitanja za koja nema osnov u zakonu.

45. Konačno, ispitujući dopustivost zahtjeva u vezi s ukazanom praksom, tj. da li je reguliranje spornog pitanja izašlo izvan okvira zakona, Ustavni sud, prije svega, zapaža da podnosilac zahtjeva u zahtjevu to i ne tvrdi, niti iznosi argumentaciju u tom pravcu koju bi Ustavni sud uzeo u obzir i ispitao. Ustavni sud zapaža da se u konkretnom slučaju radi o naknadi za odvojeni život, koja je predviđena Zakonom o plaćama i naknadama (član 30. stav 1. tačka g), ali tim zakonom nisu propisani uvjeti za ostvarivanje tog prava. Kako je ranije naglašeno, zakonodavac je ovlastio Vijeće ministara za donošenje podzakonskog akta kojim bi se pobliže reguliralo pitanje načina i postupka ostvarivanja prava na naknadu za odvojeni život, naknadu u slučaju privremenog raspoređivanja, te pravo na troškove smještaja (član 1. Odluke). Ustavni sud zapaža da je članom 1. Zakona o plaćama i naknadama propisano da se tim zakonom uređuju plaće i naknade zaposlenih, imenovanih i izabranih lica u institucijama Bosne i Hercegovine, koje se finansiraju iz budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine. Iz navedenog slijedi zaključak da se naknada za odvojeni život, kao i ostale naknade koje ima u vidu član 30. stav 1. tačka g) Zakona o plaćama i naknadama isplaćuju iz budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, a da su prema članu 21. Odluke za njeno provođenje zadužene institucije BiH i Ministarstvo finansija i trezora. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da zakonodavac ima diskreciono pravo da uredi pojedine oblasti na način kako smatra da je to najprikladnije, rukovodeći se, pored ostalog, stavom Evropskog suda da države uživaju široko polje procjene kada su u pitanju generalne mjere koje se tiču ekonomske i socijalne politike. Uzimajući u obzir sve navedeno, uvažavajući široko polje procjene države o pitanjima iz ekonomske i socijalne politike, Ustavni sud ne uočava ništa što bi uputilo na zaključak da je pitanje načina i postupka ostvarivanja prava na odvojeni život kojim se pobliže reguliraju uvjeti za ostvarivanje te naknade izašlo izvan okvira zakona, odnosno da je suprotno sadržaju

zakona na osnovu kojeg je podzakonski akt donesen. Dakle, radi se o podzakonskom provedbenom aktu kojim se detaljnije razrađuju i reguliraju odredbe iz zakona (Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine) radi čijeg provođenja je predmetni akt donesen.

46. Stoga, Ustavni sud zaključuje da predmetni zahtjev u okolnostima konkretnog slučaja ne ispunjava uvjete iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine da bi Ustavni sud uspostavio svoju nadležnost.

47. Imajući u vidu odredbe člana 19. stav (1) tačke a) i g), člana 57. stav (2) tačka a) i člana 58. Pravila Ustavnog suda, prema kojima će se zahtjev odbaciti kao nedopušten ukoliko se utvrdi da Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje, odnosno da je osporeni akt prestao da važi, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

48. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Predmet broj U-17/21

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Kantonalnog suda u Mostaru (sutkinja Zuhra Hodžić-Seknić) za ocjenu ustavnosti članka 173. Zakona o radu („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 26/16, 89/18, 23/20 – odluka USFBiH, 31/20 – odluka USFBiH i 49/21 – Završne odredbe Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova)

Odluka od 24. ožujka 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-17/21**, rješavajući zahtjev **Kantonalnog suda u Mostaru (sutkinja Zuhra Hodžić-Seknić)**, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) alineja b) i članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudac

Angelika Nußberger, sutkinja

Helen Keller, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 24. ožujka 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Kantonalnog suda u Mostaru (sutkinja Zuhra Hodžić-Seknić) za ocjenu ustavnosti članka 173. Zakona o radu („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 26/16, 89/18, 23/20 – odluka USFBiH, 31/20 – odluka USFBiH i 49/21 – Završne odredbe Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova),

utvrđuje se da je odredba članka 173. Zakona o radu („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 26/16, 89/18, 23/20 – odluka USFBiH, 31/20 – odluka USFBiH i 49/21 – Završne odredbe Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova) sukladna čl. I/2. i II/3.(e) i (k) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom

* U odnosu na tekst Odluke broj U-17/21 koji je objavljen u službenim glasilima, u tekstu odluke koji je objavljen u ovom Biltenu navedeno je „odluka USFBiH“ umjesto „OUSFBiH“.

glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Kantonalni sud u Mostaru (sutkinja Zuhra Hodžić-Seknić, u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je 6. prosinca 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu suglasnosti članka 173. Zakona o radu („Službene novine Federacije BiH“ broj 26/16¹) sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Podnositelj zahtjeva je podnio zahtjev 6. prosinca 2021. godine, koji je na traženje Ustavnog sud preciziran i dostavljen Ustavnom sudu 15. prosinca 2021. godine.

3. Na temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, te Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH) zatraženo je 6. prosinca 2021. godine da dostave odgovore na (preciziran) zahtjev.

4. Zakonodavno-pravno povjerenstvo Zastupničkog doma i Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine nisu dostavili odgovore na zahtjev, dok su odgovor na zahtjev dostavili Ured za suradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Nakon dopune prvobitno podnesenog zahtjeva za ocjenu ustavnosti navodi podnositelja zahtjeva glase kako slijedi:

„Ovom sudu dostavljen je predmet Općinskog suda Mostar broj 58 0 Rs 176542 16 Rs radi odlučivanja o žalbama parničnih stranaka protiv Presude tog suda broj 58 0 Rs 176542 16 Rs od 13. 6. 2018. godine.

1 Ustavni sud primjećuje da je podnositelj zahtjeva naveo samo službene novine u kojim je naveden osnovni tekst Zakona o radu, dok su u ostalom dijelu Odluke Ustavnog suda navedeni brojevi svih službenih novina u kojima su objavljene izmjene i dopune Zakona o radu.

Navedenom presudom prvostepeni sud je usvojio tužbeni zahtjev i poništio, kao nezakonite, odluke tuženog o otkazu ugovora o radu broj 632/15 od 30. 11. 2015. godine i broj 49/2016 od 29. 2. 2016. godine, te naložio tuženom da vrati tužitelja u radni odnos, na poslove rukovodioca eksploatacije saobraćaja i da mu uspostavi sva prava i obaveze iz radnog odnosa po osnovu Ugovora o radu broj 319-59/09 od 6. 8. 2009. godine.

Naznačenoj presudi prethodilo je Rješenje ovog suda broj 58 0 Rs 176542 16 Rsž od 10. 5. 2017. godine, kojim je odlučeno o privremenoj mjeri vraćanja tužitelja na rad do donošenja pravomoćne odluke u ovom postupka. Pri donošenju ovog rješenja ukazano je na pogrešnu primjenu materijalnog prava, te da je u konkretnom slučaju potrebno primijeniti Zakon o radu ('Službene novine FBiH' broj 43/99, 32/00 i 29/03), dalje: stari ZOR.

Naime, novi Zakon o radu ('Službene novine FBiH' broj 62/15), dalje: novi ZOR, stupio je na snagu 20. 8. 2015. godine.

U 'Službenim novinama FBiH' broj 20/2016 od 16. 3. 2016. godine objavljena je Presuda Ustavnog suda FBiH broj U 29/15, kojom se novi Zakon o radu vraća u fazu predlaganja u Dom naroda Parlamenta FBiH i ovim isti ne može proizvoditi pravne posljedice od dana objave ove presude u 'Službenim novinama FBiH', sve dok ne bude predmetom donošenja i usvajanja u skladu sa propisanom procedurom. U 'Službenim novinama FBiH' broj 26/16 od 6. 4. 2016. godine objavljen je novi Zakon o radu (usvojen u istom tekstu u kojem je usvojen u augustu 2015. godine), koji je stupio na snagu 14. 4. 2016. godine.

Dakle, stari ZOR se ponovo primjenjuje u periodu od 16. 3. do 14. 4. 2016. godine. S tim u vezi, nastala je sljedeća situacija u pogledu primjene starog i novog ZOR-a:

- od 20. 8. 2015. godine do 16. 3. 2016. godine primjenjuje se novi Zakon,
 - od 16. 3. 2016. godine do 14. 4. 2016. godine primjenjuje se stari Zakon,
- a od 14. 4. 2016. godine nastavlja se primjena novog Zakona o radu.

U konkretnom slučaju odluka o otkazu ugovora o radu od tuženog donesena je 30. 11. 2015. godine, tj. u vrijeme važenja novog ZOR-a. Prema odredbama člana 100. novog ZOR-a, u slučajevima iz člana 97. i 99. (otkaz ugovora o radu zbog teže povrede radnih obaveza) ugovor o radu može se otkazati u roku od **60 dana** od dana saznanja za činjenicu zbog koje se daje otkaz, ali najduže u roku od jedne godine od dana učinjene povrede.

Tužba je podnesena 30.3.2016. godine, tj. u vrijeme važenja starog ZOR-a.

Prelaznim i završnim odredbama, tačnije **odredbama člana 173. novog ZOR-a, propisano je da će se postupci ostvarivanja i zaštite prava radnika započeti prije stupanja na snagu ovog zakona završiti prema odredbama Zakona o radu ('Službene novine FBiH' broj 43/99, 32/00 i 29/03), tj. starog ZOR-a.**

Prema odredbama člana 89. starog ZOR-a, ugovor o radu u slučaju iz člana 88. i 88a. stav 1. ovog Zakona (otkaz ugovora o radu zbog težih povreda) može se otkazati u roku od 15 dana od dana saznanja za činjenicu zbog koje se daje otkaz.

Dakle, primjenom člana 173. novog ZOR-a pravilnost rješenja o otkazu ugovora o radu koji je donesen prema novom Zakonu o radu treba ocijeniti na osnovu odredaba starog ZOR-a.

Na ovaj način osporenim članom 173. novog ZOR-a povrijeđen je jedan od osnovnih principa vladavine prava – princip pravne sigurnosti (član I/2. Ustava BiH), prema kojem svako mora da zna koji će se propis na njega primjenjivati u određenom vremenskom periodu, kao i princip stečenih prava, kao dio principa pravne sigurnosti, sadržanog u članu 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, i pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava BiH i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

U vezi sa izloženim, predlaže se Ustavnom sudu da donese konačno i obavezujuće mišljenje o navedenom pitanju u smislu člana VI/3.c) Ustava BiH.“

b) Odgovor na zahtjev

6. U odgovoru na zahtjev Vlada Federacije Bosne i Hercegovine – Ured za suradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom dostavila je odgovor u kojem je, nakon ukazivanja na navode iz zahtjeva, navedeno sljedeće:

„S tim u vezi, smatramo da odredbom člana 173. Zakona o radu nije povrijeđen princip stečenih prava, kao dio principa pravne sigurnosti, sadržanog u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava, kao ni pravo na imovinu, te navedena odredba Zakona o radu nije u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Naime, odredbom člana 173. Zakona o radu, u okviru prijelaznih odredaba navedenog zakona, na pravilan način je uspostavljen odnos između novoga propisa i propisa koji se stavlja van snage njegovim stupanjem na snagu, i to u pogledu primjene 'novog' Zakona o radu na slučajeve, situacije i odnose koji su nastali za vrijeme dok je bio na snazi ranije važeći propis.

S obzirom na to da su 'novim' Zakonom o radu na drukčiji način uređena određena pitanja iz radnog odnosa, kao i postupak za ostvarivanje pojedinih

prava i obaveza iz radnog odnosa, prijelaznim odredbama ‘novog’ Zakona o radu propisano je da će se postupci ostvarivanja i zaštite prava radnika započeti prije stupanja na snagu ovog zakona završiti prema odredbama Zakona o radu koji je ranije bio na snazi.

S tim u vezi, odnos između novog propisa i propisa koji se stavlja van snage je odredbom člana 173. Zakona o radu uređen na pravilan način, i to u skladu s načelom zabrane retroaktivne primjene novog propisa na pravne situacije koje su nastale za vrijeme dok je bio na snazi ranije važeći propis. Imajući u vidu da je sadržaj navedene zakonske odredbe u potpunosti usklađen sa načelom zabrane retroaktivne primjene novog propisa, i to u vidu načela pravne sigurnosti, mišljenja smo da istom nije povrijeđen princip stečenih prava, kao dio principa pravne sigurnosti, sadržanog u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava, kao ni pravo na imovinu.

Shodno navedenom, smatramo da okolnosti koje su nastale kao posljedica donošenja Presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U 29/15 od 17. 2. 2016. godine, kojom je Zakon o radu (‘Službene novine Federacije BiH’ broj 62/15) vraćen u fazu predlaganja u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, ne mogu biti od utjecaja na ocjenu ustavnosti navedene zakonske odredbe, s obzirom na to da je ista zasnovana na načelu pravne sigurnosti, odnosno načelu zabrane retroaktivne primjene novog propisa.

Naime, odredbom člana IV.A.20.d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da ‘zakoni stupaju na snagu kako je njima utvrđeno, ali ne prije nego što budu objavljeni u službenom glasilu Federacije’. Prema ovoj odredbi, niti jedan federalni zakon ili njegove pojedine odredbe ne mogu imati povratno djelovanje u svojoj primjeni, nego je njegovo djelovanje usmjereno samo na vrijeme od dana određenog njegovim prijelaznim odredbama, ali ne prije dana njegove objave.

Jedan od osnovnih pravnih principa u pogledu važenja pravnih normi polazi od toga da norma ne može važiti prije nego što je stupila na snagu, jer ako bi se drukčije stvar postavila, postojala bi potpuna neizvjesnost u pogledu punovažnosti stečenih prava, ispunjenja obaveza, dozvoljenosti određenih ponašanja i utvrđivanja određenih odnosa. To bi dovelo do pravne nesigurnosti i različitih poremećaja u društvu. Zbog toga je neosporan princip u međunarodnom pravu zabrana povratnog djelovanja, odnosno zabrana retroaktivnosti pravnih normi.

Princip zabrane retroaktivnosti je sastavni dio principa pravne sigurnosti koji je neodvojiv od principa vladavine prava garantiranog članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojem su ‘opći principi međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka BiH i entiteta’.

Slijedom navedenog, te imajući u vidu da Ustavni sud ocjenu ustavnosti razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*), koji je povod za podnošenje zahtjeva, smatramo neosnovanim zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 173. Zakona o radu, te predlažemo Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine da odbije predmetni zahtjev, odnosno da utvrdi da je odredba člana 173. Zakona o radu ('Službene novine Federacije BiH' broj 26/16) kompatibilna sa Ustavom Bosne i Hercegovine.“

7. U odgovoru Vlade Federacije Bosne i Hercegovine je navedeno suštinski isto (kao u citiranom odgovoru iz prethodne točke), da odredbom članka 173. Zakona o radu nije povrijeđeno načelo stečenih prava, kao ni pravo na imovinu, te da osporena odredba nije u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Osporena odredba uređuje na pravilan način odnos „novog“ propisa i propisa koji se stavlja izvan snage. Okolnosti koje su nastale kao posljedica Odluke Ustavnog suda Federacije broj U 29/15 ne mogu biti od utjecaja na ocjenu ustavnosti osporene odredbe s obzirom na to da je ona utemeljena na načelu pravne sigurnosti i zabrane retroaktivne primjene propisa.

IV. Relevantni propisi

8. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Članak I

2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.

Članak II

Ljudska prava i temeljne slobode

3. Popis prava

Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima, i druga prava vezana za krivične postupke.

k) Pravo na imovinu.

9. **Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda**, Rim, 4. XI. 1950. („Službeni glasnik BiH“ broj 6/99) kako je izmijenjena Protokolom broj 11 (datum stupanja na snagu 1. studenog 1998.) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 6.

Pravo na pravično suđenje

1 Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim, zakonom ustanovljenim sudom. [...]

10. Protokol uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Prvi protokol), Pariz, 20. ožujka 1952. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 6/99):

Članak 1.

Zaštita imovine

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Nitko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utječu na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine sukladno općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

11. Zakon o radu („Službene novine Federacije BiH“ br. 26/16, 89/18, 23/20 – odluka USFBiH, 31/20 - OUS FBiH i 49/21 – Završne odredbe Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova):

Članak 173.

Postupci ostvarivanja i zaštite prava radnika, započeti prije stupanja na snagu ovoga zakona, završit će se prema odredbama Zakona o radu („Službene novine Federacije BiH“, br: 43/99, 32/00 i 29/03).

12. Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U 29/15 od 17. veljače 2016. godine („Službene novine Federacije BiH“ br. 20/16 i 24/16 – ispravak) u relevantnom dijelu glasi:

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu grupe izaslanika Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine za rješavanje spora sa Domom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, na temelju članka IV.C.3.10. (1)f) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, nakon sjednice Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine bez javne rasprave, održane dana 17. 02. 2016. godine, donio je

PRESUDU

1. Utvrđuje se da je 4. izvanredna sjednica Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine od 30. 07. 2015. godine u dijelu odlučivanja po točki 2. Dnevnog reda – Prijedlog zakona o radu, održana u suprotnosti sa Poslovnikom Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 27/03 i

21/09), a time i s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, čime su povrijeđena ustavna prava grupe izaslanika Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

2. Sukladno sa točkom 1. izreke ove presude, Zakon o radu („Službene novine Federacije BiH“, broj 62/15) je donijet suprotno Poslovniku Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, te se vraća u fazu predlaganja tog zakona u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, [...]

3. Presudu objavit u „Službenim novinama Federacije BiH“.

V. Dopustivost

13. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

14. Članak VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

15. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Kantonalni sud u Mostaru (sutkinja Zuhra Hodžić-Seknić), što znači da je zahtjev podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-5/10 od 26. studenog 2010. godine, toč. 7 – 14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv, zato što ga je podnio ovlašten subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

16. Osporena odredba članka 173. Zakona o radu glasi:

„Postupci ostvarivanja i zaštite prava radnika, započeti prije stupanja na snagu ovog zakona, završit će se prema odredbama Zakona o radu (‘Službene novine Federacije BiH’ br. 43/99, 32/00 i 29/03).“

17. Podnositelj zahtjeva smatra da je osporena odredba protivna članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članku II/3.(e) i (k) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 6. Europske konvencije i članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Suština zahtjeva se odnosi na tvrdnju podnositelja zahtjeva da svatko mora znati koji propis

će se na njega primjenjivati u određenom vremenskom razdoblju, što se povezuje sa konkretnim predmetom koji je povod za podnošenje zahtjeva.

18. Ustavni sud, prije svega, napominje da ocjenu ustavnosti, odnosno kompatibilnosti zakona/zakonske odredbe razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod za podnošenje zahtjeva (vidi odluku Ustavnog suda u predmetu broj U-15/11 od 30. ožujka 2012. godine, točka 63.).

19. Analizom dostavljenog zahtjeva Ustavni sud je zaključio da, suštinski, podnositelj zahtjeva problematizira primjenu članka 173. Zakona o radu na situacije kada se primjenjivao Zakon o radu (iz 2015. godine), što dovodi u svezu sa konkretnim predmetom povodom kojeg je zahtjev pokrenut. Dakle, može se reći da podnositelj zahtjeva traži da Ustavni sud dâ mišljenje o primjeni relevantnih odredaba relevantnog Zakona o radu na konkretan predmet. Ustavni sud opet naglašava da njegov zadatak nije da daje upute i objašnjenja podnositelju zahtjeva kako da primijeni zakon na konkretni slučaj, jer je to, prije svega, zadatak redovitih sudova (vidi Odluku Ustavnog suda broj U-12/13 od 5. srpnja 2013. godine, točka 17.). Stoga, Ustavni sud se neće baviti konkretnim predmetom koji se nalazi na rješavanju pred Kantonalnim sudom u Mostaru, niti će se baviti načinom na koji će redoviti sud u konkretnom predmetu primijeniti Zakon o radu (i koji). Naime, dvojba o primjeni zakona na konkretan predmet je nešto što je u isključivoj nadležnosti suda i o čemu se sud koji rješava predmet treba izjasniti.

20. Imajući u vidu vrlo šture navode podnositelja zahtjeva u odnosu na pitanje apstraktne ustavnosti osporenog članka 173. Zakona o radu, Ustavni sud naglašava da se radi o preciznoj i jasnoj odredbi koja propisuje: „Postupci ostvarivanja i zaštite prava radnika, započeti prije stupanja na snagu ovog zakona, završit će se prema odredbama Zakona o radu (‘Službene novine Federacije BiH’ br. 43/99, 32/00 i 29/03).“ Ovakva odredba je sastavni dio gotovo svih novih zakona, ili zakona koji se mijenjaju, a navedenom odredbom se upravo, na jasan i precizan način, osigurava pravna sigurnost i ukazuje na to kada primijeniti koji zakon. Prema konstantnoj praksi Ustavnog suda, podnositelj zahtjeva je dužan zahtjev konkretno odrediti – u odnosu na koje odredbe Ustava Bosne i Hercegovine ili Europske konvencije traži da se ispita ocjena kompatibilnosti i te navode potkrijepiti odgovarajućom argumentacijom, koja bi ukazivala na sumnju u kompatibilnost navedene zakonske odredbe. Ustavni sud naglašava da je podnositelj zahtjeva odredio zahtjev u odnosu na članak I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članak II/3. (e) i (k) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i u odnosu na članak 6. Europske konvencije i članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Međutim, podnositelj zahtjeva je zahtjev potkrijepio samo jednom rečenicom „da svatko mora znati koji se propis na njega primjenjuje“. Bez dodatnih argumenata, zašto osporena odredba (djelujući *erga omnes*) dovodi u pitanje poštivanje ustavnih prava na koja je ukazao podnositelj zahtjeva, Ustavni sud može samo zaključiti da su neutemeljeni navodi podnositelja zahtjeva u pogledu (ne)ustavnosti članka 173. Zakona o radu.

21. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je odredba članka 173. Zakona o radu sukladna članku I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članku II/3.(e) i (k) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članku 6. Europske konvencije i članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

VII. Zaključak

22. Ustavni sud zaključuje da u zahtjevu nema ništa što ukazuje da odredba članka 173. Zakona o radu nije sukladna čl. I/2. i II/3.(e) i (k) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 6. Europske konvencije i članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, budući da se radi o jasnoj odredbi koja jasno određuje primjenu relevantnog zakona u postupcima zaštite i ostvarivanja prava radnika.

23. Na temelju članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

24. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Предмет број У-18/21

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ
И МЕРИТУМУ**

Захтјев Основног суда у Зворнику (судија Селма Зећо) за оцјену уставности Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18)

Одлука од 24. марта 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-18/21**, рјешавајући захтјев **Основног суда у Зворнику (судија Селма Зећо)**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) алинеја б) и члана 59 ст. (1) и (2), члана 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Мато Тадић, председник

Миодраг Симовић, потпредседник

Мирсад Теман, потпредседник

Валерија Галић, судија

Сеада Палаврић, судија

Златко М. Кнежевић, судија

Angelika Nußberger, судија

Helen Keller, судија

Ledi Bianku, судија

на сједници одржаној 24. марта 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Основног суда у Зворнику (судија Селма Зећо) за оцјену уставности Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18),

утврђује се да Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) није у складу са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине и одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом

* У односу на текст Одлуке број У-18/21 који је објављен у службеним гласилима, у тексту одлуке који је објављен у овом Билтену наведено је „одлука УСРС“ умјесто „ОУСРС“, „одлука УСФБиХ“ умјесто „ОУСФБиХ“ и „одлука УСБиХ“ умјесто „ОУСБиХ“.

26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима због тога што не садржи одредбе о накнади за топли оброк.

Налаже се Народној скупштини Републике Српске да, у складу са чланом 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, најкасније у року од шест мјесеци од дана достављања ове одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ усклади Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине и одредбама члана II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, тако што ће прописати одредбе о накнади за топли оброк.

Налаже се Народној скупштини Републике Српске да, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда, у року из претходног става обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о мјерама предузетим са циљем извршења ове одлуке.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и у „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Основни суд у Зворнику (судија Селма Зећо, у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 8. децембра 2021. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену компатибилности Закона о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18, у даљњем тексту: оспорени закон) са одредбама чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Устав БиХ) у вези са одредбама члана 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина) затражено је 16. децембра 2021. године да достави одговор на захтјев.
3. Народна скупштина је доставила одговор 24. фебруара 2022. године.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева сматра да оспорени закон није у сагласности са одредбама Устава БиХ и Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), и то са одредбама чл. II/2 и II/4 Устава БиХ у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, јер не прописује право на накнаду за исхрану (топли оброк) судијама и тужиоцима.

5. Образлажући тврдње у погледу несагласности оспореног закона са наведеним одредбама Устава БиХ и Европске конвенције, подносилац захтјева је навео како слиједи: у складу са чланом II/4 Устава БиХ, чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Конвенцију, те чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, забрањена је свака дискриминација а нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, политичког или другог убјеђења, националног или социјалног поријекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања. Судије и јавни тужиоци у Републици Српској су, због непостојања одредаба у оспореном закону којима би била регулисана накнада за топли оброк, дискриминисани по три основа: (1) у односу на државне службенике и остале запослене у министарствима, другим републичким органима управе и запосленим у стручним службама Владе Републике Српске, (2) у односу на сва друга запослена лица, (3) у односу на судије и тужиоце из Федерације Босне и Херцеговине.

6. Образлажући дискриминацију у односу на категорију запослених под (1), подносилац захтјева истиче да је „Законом о платама запослених у органима управе Републике Српске (‘Службени гласник Републике Српске’ број 66/18) прописано: (4) Накнаде за топли оброк и регрес урачунате су у износ основне плате из става 2 овог члана и не могу се посебно исказивати. Дискриминација се односи и на примања осталих запослених (они који нису судије и тужиоци) у судовима и тужилаштвима Републике Српске, Правобранилаштву Републике Српске, казнено-поправним установама Републике Српске, Судској полицији Републике

Српске и Центру за едукацију судија и тужилаца Републике Српске. Одредбом члана 8 Закона о платама запослених у институцијама правосуђа Републике Српске ('Службени гласник Републике Српске' бр. 66/18 и 49/21) је прописано: Накнаде у висини до 35% за тежину, природу посла и посебне услове рада и накнада за топли оброк и регрес урачунате су у основну плату и не могу се посебно исказивати.“ Из наведених одредаба произилази закључак да државни службеници и остали запослени у министарствима, другим републичким органима управе и запослени у стручним службама Владе Републике Српске имају право на накнаду за топли оброк на начин да је накнада за топли оброк урачуната у плату, као и да се таква накнада исказује у оквиру плате. У том контексту подносилац захтјева указује на одлуке Уставног суда бр. У-29/13 и У-7/12 у којима су наглашени специфичност и значај судија и тужилаца.

7. У односу на категорију свих других запослених лица наведених под (2), подносилац захтјева истиче: „...одредбом члана 132 став 1 тачка 4 Закона о раду РС ('Службени гласник РС' бр. 1/16 и 66/18) прописано је да послодавац раднику исплаћује трошкове једног топлог obroка за вријеме једног радног дана, као и у случају обављања прековременог рада дужег од три сата дневно. На основу члана 134 став 2 Закона о раду ('Службени гласник РС' број 1/16) и члана 43 став 3 Закона о Влади РС ('Службени гласник РС' број 118/08), Влада Републике Српске, на 15. посебној сједници, одржаној 29. 6. 2016. године, донијела је Одлуку о утврђивању увећања плате, висине примања по основу рада и висине помоћи раднику ('Службени гласник РС' број 53/16). У подтачки 2, тачке III наведене одлуке прописано је: 2) Примања из подтачке 1 алинеја 4 ове тачке припадају запосленима уколико према одредбама других закона нису саставни дио плате. Подтачка 1 алинеја 4 тачке III гласи: Послодавац раднику исплаћује... трошкове једног топлог obroка за вријеме једног радног дана, као и у случају обављања прековременог рада дужег од три часа дневно у висини од 0,75% просјечне нето-плате у Републици Српској за претходну годину, за сваки радни дан радника, уколико код послодавца није организована исхрана радника.“ На основу наведених одредаба, како је у захтјеву наведено, произилази закључак да категорије запослених под (1) и (2), дакле државни службеници, намјештеници и сви други запослени, за разлику од судија и јавних тужилаца у Републици Српској, имају право на топли оброк који остварују на три начина: први начин је да се топли оброк урачунава у плату, други начин је да се топли оброк исплаћује независно од плате у висини од 0,75% просјечне нето-плате у Републици Српској за претходну годину за сваки радни дан и трећи начин јесте да послодавац запосленицима организује исхрану.

8. Подносилац захтјева истиче да судије и тужиоци у Републици Српској не остварују топли оброк нити на један од наведених начина.

9. Поред дискриминације у односу на категорије запослених под (1) и (2), подносилац захтјева истиче да су судије и тужиоци у Републици Српској дискриминисани и у односу на судије и тужиоце у Федерацији Босне и Херцеговине. У том правцу указује да је „одредбом члана 6а. Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине (‘Службене новине ФБиХ’ бр. 72/05, 22/09 и 55/13) прописано да ‘судија, тужилац и стручни сарадник имају право на новчану накнаду за исхрану у току рада (топли оброк), у висини 1% просјечне нетоплаће исплаћене у Федерацији по задњем статистичком податку’“.

10. Подносилац захтјева истиче да одредба члана I/4 Устава БиХ гарантује, између осталог, пуну слободу кретања која не укључује „буквално кретање“, већ омогућава кретање под једнаким условима. С тим у вези се поставља питање поштовања заступљености конститутивних народа у правосуђу ентитета, а услови рада у ентитетима су различити. У том правцу указује на Одлуку Уставног суда број АП-2985/19 од 7. августа 2021. године у којој је наведено: „Уставни суд посебно скреће пажњу на потребу да се носиоцима правосудних функција обезбиједи накнада за одвојени живот, а како би се задовољио принцип одговарајуће територијалне и националне заступљености судија и тужилаца у правосудним институцијама. Наиме, према мишљењу Уставног суда, имајући у виду друштвено-политичко уређење Босне и Херцеговине, те ратна дешавања која су, између осталог, имала као посљедицу промјену структуре становништва у Босни и Херцеговини, унутрашњу миграцију, постоји потреба да се у правосудним институцијама обезбиједи одговарајућа територијална заступљеност конститутивних народа и Осталих. Према томе, прописивање наведене накнаде води обезбјеђењу одговарајуће територијалне заступљености конститутивних народа и Осталих у правосуђу, што, према мишљењу Уставног суда, јача повјерење и углед правосуђа у очима јавности, односно грађана Босне и Херцеговине.“

11. Подносилац захтјева истиче: „Треба цијенити положај судија и тужилаца у оба ентитета и да су судије и тужиоци у РС дискриминисани у односу на судије и тужиоце у ФБиХ.“ У том контексту подносилац захтјева наводи да је потребно оцијенити да ли је оспорени закон компатибилан и са међународним документима, и то: Основним принципима УН о независности судова из новембра 1995. године, Препоруком 94 (12) Одбора министара Савјета Европе од 13. октобра 1994. године, закључком под тачком 4 мултилатералног састанка представница чланица Савјета Европе о гаранцијама независности судства, Будимпешта, мај 1998. године, Европском повељом о законима за судије, Стразбур 1998, те Општом повељом судија из Таипеи (Тајван), новембар 1999. године, према којима је Уставни суд и раније цијенио уставност закона којима су регулисане судијске и тужилачке плате и накнаде.

б) Чињенице предмета поводом којег је поднесен захтјев

12. Подносилац захтјева указује да је у предмету поводом којег је изјављен захтјев тужбом тужитељке (изабраног судије у Основном суду Сребреница, име тужитељке наведено у захтјеву) против тужених Републике Српске, Министарства правде Републике Српске и Основног суда Сребреница, које заступа Правобранилаштво Републике Српске, затражена накнада на име путних трошкова и накнада на име топлог obroка. Правни основ тужбеног захтјева тужитељка је засновала на одредби члана 132 Закона о раду Републике Српске. Подносилац захтјева сматра да не може да примијени наведени закон јер су плате и накнаде судијама и јавним тужиоцима у Републици Српској прописане оспореним законом, а примјеном тог закона би постојала опасност да прекрши уставна права странака у поступку, јер не садржи одредбе о накнади топлог obroка. У том контексту указује на праксу Уставног суда у предметима бр. *V-7/12* од 30. јануара 2013. године и *V-7/21* од 23. септембра 2021. године. Напоменуто је да је у питању радни спор који је хитне природе и да одлука о захтјеву тужитељке којим је затражена накнада топлог obroка зависи од одлуке Уставног суда због чега је предложено да се о захтјеву одлучи у што краћем року.

IV. Одговор на захтјев

13. Народна скупштина је након сједнице Одбора за уставна питања доставила одговор у ком су истакнути опште напомене, главно разматрање и закључне препоруке. У оквиру општих напомена је наведено да је подносилац захтјева затражио оцјену компатибилности оспореног закона иако се суштински ради о утврђивању усклађености са одредбама Устава и Европске конвенције. С тим у вези је напоменуто да је подносилац захтјева, умјесто оцјене компатибилности, требало да захтјева оцјену усклађености, што предметни захтјев чини недопустивим. Даље је наведено да, уколико Уставни суд оцијени да је предметни захтјев, ипак, допустив, захтјев одбије као неоснован због сљедећих разлога: одредбе оспореног закона нису у супротности са одредбама Устава, Европске конвенције и Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о грађанским и политичким правима као мултилатерални уговор нема исту правну снагу као Устав и Европска конвенција, јер не може директно да се примјењује, у погледу осталих одредаба на које се подносилац захтјева позива (чл. I/2 и II/4 Устава БиХ, члан 14 Европске конвенције и члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију) не може да се утврди у ком дијелу подносилац захтјева сматра да оспорени закон није у складу с наведеним уставним и конвенцијским одредбама, оспорени закон не садржи никакве дискриминаторске одредбе ни по ком основу, нити подносилац захтјева наводи конкретне одредбе које нису у складу са уставним и конвенцијским правима. Даље је наведено да подносилац захтјева паушално тврди да је оспорени закон дискриминаторски у односу на друге законе који се

примјењују на територији Републике Српске, односно Босне и Херцеговине, а то није у надлежности Уставног суда. Осим тога, процјена подносиоца захтјева да његова одлука зависи од одлуке Уставног суда је паушална и произвољна и ни на који начин не условљава доношење пресуде поводом тужбе, како је то представљено у захтјеву. Произилази да је оспорени закон у потпуности у складу са Уставом и Европском конвенцијом, јер ниједна одредба није дискриминаторска. У погледу истицања неравноправног положаја судија и тужилаца у Републици Српској у односу на Федерацију Босне и Херцеговине, наведено је да није у надлежности Уставног суда да оцјењује те тврдње. У коначници је предложено да Уставни суд предметни захтјев одбије и утврди да је оспорени закон у погледу накнаде за топли оброк судија и тужилаца у Републици Српској у складу са уставним и конвенцијским одредбама које је подносилац захтјева истакао.

V. Релевантни прописи

14. Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18 и 119/21)

У конкретном случају примјењује се Закон о платама и накнадама судија и јавних тужилаца у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“ број 66/18) који је важио у вријеме подношења захтјева, а који у релевантном дијелу гласи:

Члан 1.

Овим законом утврђују се плате, накнаде и одређена материјална права судија и јавних тужилаца у Републици Српској.

Члан 14.

Судије и јавни тужиоци имају право на накнаду за путне трошкове у складу са прописима о унутрашњем пословању суда или јавног тужилаштва и одобреним буџетом суда, односно јавног тужилаштва.

Члан 15.

Судије и јавни тужиоци имају право на накнаду за трошкове настале у току едукације у складу са прописима о унутрашњем пословању суда или јавног тужилаштва и одобреним буџетом суда или јавног тужилаштва.

15. Закон о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18, 91/21 – одлука УСРС и 119/21)

У конкретном случају примјењује се Закон о раду („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18 и 91/21 – одлука УСРС) који је важио у вријеме подношења захтјева, а који у релевантном дијелу гласи:

5. Друга примања по основу рада

Члан 132.

(1) Послодавац раднику исплаћује:

- 1) дневницу за службено путовање у Републици Српској, у Федерацији БиХ и у иностранству,
- 2) накнаду трошкова превоза код доласка на посао и повратка с посла, уколико превоз није организован од стране послодавца,
- 3) накнаду за повећане трошкове боравка за вријеме рада на терену,
- 4) трошкове једног топлог оброка за вријеме једног радног дана, као и у случају обављања прековременог рада дужег од три часа дневно, уколико код послодавца није организована исхрана радника,
- 5) отпремнину приликом одласка радника у пензију,
- 6) накнаду трошкова за коришћење сопственог аутомобила код обављања службеног посла, по налогу послодавца и
- 7) друга примања утврђена општим актом и уговором о раду.

(2) Висина и начин остваривања примања из става 1. овог члана уређују се колективним уговором.

16. Закон о платама запослених у органима управе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18, 105/19 и 119/21)

У конкретном случају примјењује се Закон о платама запослених у органима управе Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18 и 105/19) који је важио у вријеме подношења захтјева, а који у релевантном дијелу гласи:

Члан 6.

(1) Основна плата обрачунава се и исказује мјесечно за пуно радно вријеме, према радном мјесту и одговарајућој платној групи и платној подгрупи.

(2) Основна плата из става 1. овог члана је производ цијене рада као израза вриједности за најједноставнији рад и коефицијента утврђеног према платној групи и платној подгрупи.

(3) Увећање основне плате за сваку навршену годину стажа осигурања износи:

- 1) до навршених 25 година 0,3%,
- 2) након навршених 25 година свака наредна година 0,5%.

(4) Накнаде за топли оброк и регрес урачунате су у износ основне плате из става 2. овог члана и не могу се посебно исказивати.

(5) *Основна плата обрачуната у складу са овим чланом не може бити нижа од утврђене најниже плате у Републици Српској.*

17. Закон о платама запослених у институцијама правосуђа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18, 54/19, 105/19, 49/21 и 119/21)

У конкретном случају примјењује се Закон о платама запослених у институцијама правосуђа Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 66/18, 54/19, 105/19 и 49/21) који је важио у вријеме подношења захтјева, а који у релевантном дијелу гласи:

Члан 8.

Накнаде у висини до 35% основне плате за тежину, природу посла и посебне услове рада и накнада за топли оброк и регрес урачунате су у основну плату и не могу се посебно исказивати.

18. Закон о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији БиХ („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 72/05, 22/09, 27/12 – одлука УСФБиХ, 55/13, 55/17 – одлука УСФБиХ и 90/21 – одлука УСБиХ)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст, сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 6а.

Накнада за исхрану током рада

Судија, тужилац и стручни сарадник имају право на новчану накнаду за исхрану у току рада (топли оброк), у висини 1% просјечне нето плате исплаћене у Федерацији по задњем статистичком податку.

19. Закон о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20)

Члан 32.

(Накнада за исхрану у току рада)

(1) Запосленом у институцијама БиХ припада право на новчану накнаду за исхрану у току рада.

(2) Висину накнаде утврђује Савјет министара подзаконским актом, с тим да дневни износ накнаде не може бити већи од 2,35% основице за обрачун плата утврђене у складу са чланом 7. овог закона.

20. Одлука о утврђивању увећања плате, висине примања по основу рада и висине помоћи раднику („Службени гласник РС“ бр. 53/16 и 12/22)

У конкретном случају примјењује се Одлука о утврђивању увећања плате, висине примања по основу рада и висине помоћи раднику („Службени гласник РС“ број 53/16) која је важила у вријеме подношења захтјева, а која у релевантном дијелу гласи:

(На основу члана 134. став 2. Закона о раду („Службени гласник Републике Српске“ број 1/16) и члана 43. став 3. Закона о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08), Влада Републике Српске, на 15. посебној сједници, одржаној 29. 6. 2016. године, доноси...)

Тачка III подтачка 1) алинеја 4. и подтачка 2)

1) Послодавац раднику исплаћује:

- трошкове једног топлог оброка за вријеме једног радног дана, као и у случају обављања прековременог рада дужег од три часа дневно у висини од 0,75% просјечне нето плате у Републици Српској за претходну годину, за сваки радни дан радника, уколико код послодавца није организована исхрана радника;

2) Примања из подтачке 1. алинеја 4. ове тачке припадају запосленима уколико према одредбама других закона нису саставни дио плате.

VI. Допустивост

21. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

22. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упуту било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

23. Захтјев за оцјену уставности поднио је Основни суд у Зворнику (судија Селма Зећо), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-5/10 од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11). Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је овај захтјев допустив, зато што га је поднио овлашћени субјекат, те да

не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

24. Први приговор Народне скупштине, као доносиоца оспореног закона, односи се на разлику у терминима усклађен, односно компатибилан, у чему се виде разлози да се предметни захтјев одбаца као недопуштен. У том правцу Уставни суд констатује да наведени приговор није релевантан за допустивост захтјева, зато што је значење ријечи „усклађен“ и „компатибилан“ исто. У сваком случају тај приговор не може да утиче на допустивост захтјева, зато што овај разлог за допустивост захтјева за оцјену уставности није прописан релевантним одредбама Устава БиХ, као ни релевантним одредбама Правила Уставног суда.

25. Даље, Уставни суд ће се очитовати о приговору Народне скупштине да није у надлежности Уставног суда да оцјењује да ли постоји неравноправан положај између судија и тужилаца у Републици Српској и Федерацији БиХ. С тим у вези, наглашава се да се у конкретном случају оцјењује усклађеност закона са Уставом БиХ за шта постоји неспорна надлежност Уставног суда према релевантним одредбама Устава БиХ.

Уставни суд не налази било какав други разлог да захтјев сматра недопустивим, те га, стога, сматра допустивим.

VII. Меритум

26. У конкретном случају подносилац захтјева сматра да оспорени закон није у складу са Уставом БиХ, и то са чл. I/2, II/4 у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

27. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан I Босна и Херцеговина

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу владавине права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II Људска права и основне слободе

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни и

Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко и друго мишљење, национално и социјално поријекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

28. Члан 14 Европске конвенције гласи:

Забрана дискриминације

Уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбјеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

29. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију гласи:

Општа забрана дискриминације

1. Уживање сваког права које закон предвиђа мора да се обезбједи без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

2. Јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу као што су они поменути у ставу 1.

30. Међународни пакт о грађанским и политичким правима од 16. децембра 1966. године у релевантном дијелу гласи:

Сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона. У том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбједи свим лицима подједнаку и успјешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, спола, језика, политичког или другог убјеђења, националног или социјалног поријекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања.

31. Народна скупштина је указала да оспорени закон не садржи било какве одредбе о накнади судија и тужилаца за топли оброк, па тако не садржи нити било какве дискриминаторне одредбе. Према мишљењу Народне скупштине, подносилац захтјева не наводи било какве конкретне одредбе Закона о платама судија и јавних тужилаца које нису у складу са Уставом БиХ и Европском конвенцијом да би такве одредбе биле предмет разматрања. Из наведеног произилази да доносилац оспореног закона указује да непостојање одредаба у закону не може да буде предмет оцјене Уставног суда, односно да „норма“ као таква мора да буде прописана у закону како би могла да буде предмет оцјене Уставног суда.

32. При одговору на наведени приговор Уставни суд ће подсјетити на своју праксу у којој је размотрено питање „недостатка релевантних одредаба“ при

оцјени компатибилности. У предмету број У-6/12 (види, Уставни суд, Одлука о допуствости и меритуму број У-6/12 од 13. децембра 2012. године, доступна на www.ustavnisud.ba) подносилац захтјева (Суд Босне и Херцеговине) је проблематизовао питање непостојања одредаба о нужној делегацији надлежности Суда БиХ у Закону о парничном поступку пред Судом БиХ (ЗППБиХ) тврдњом да постоји правна празнина која води кршењу права на правично суђење у погледу права на приступ суду, односно права на непристрасан суд. Уставни суд је у наведеној одлуци истакао: „У правној теорији правне празнине се дефинишу као оне ситуације које нису регулисане општом или појединачном правном нормом, али њихов садржај има интерес за поредак, због чега оне треба да буду накнадно правно третиране. Дакле, не постоји свеобухватност правног система, јер се, према постојећем позитивном праву, никад не могу да ријеше сви случајеви. Увијек постоје случајеви који не могу да се подведу под ‘своју’ норму, јер је законодавац такав случај превидио (није предвидио да ће се појавити), или га је пропустио (заборавио) ријешити. Стога, у правном систему постоји празнина, односно недовршеност, неисказаност. Наведене појаве се називају правним празнинама. То су, дакле, појаве у праву кад настане један случај који би требало правно обухватити, регулисати и ријешити, а на располагању нема потребне правне норме“ (тачка 20 цитиране одлуке). У истој одлуци Уставни суд је, такође, нагласио да се у својој пракси сусретао са случајевима који би могли да се подведу под легислативне пропусте, при чему су то најчешће питања оцјене компатибилности одредаба неког закона са одредбама Устава БиХ и Европске конвенције којима се штите људска права (види Одлуку Уставног суда о допуствости и меритуму број У-14/05 од 2. децембра 2005. године). Позивајући се на становиште из Одлуке број У-14/05 које се односило на питање старе девизне штедње, Уставни суд је у цитираној одлуци усвојио становиште да је Босна и Херцеговина начинила пропуст у односу на имовинска права власника старе девизне штедње да предузме све неопходне мјере како би тим лицима обезбиједила да остваре суштину свог права на имовину из Устава БиХ и Европске конвенције, односно да је Босна и Херцеговина пропустила да створи законодавни и институционални оквир за уједначено рјешавање тог проблема на цијелој територији Босне и Херцеговине (тачка 21 одлуке). Осим тога, Уставни суд је нагласио да је питање оцјене легислативних пропуста било предмет испитивања и у оквиру његове конкретне надлежности, указујући при томе „да има надлежност да у поступку из апелационе јурисдикције (конкретна надлежност Уставног суда) изврши и конкретну оцјену уставности у смислу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, ако је то потребно“ (види Одлуку Уставног суда број У-106/03 од 26. октобра 2004. године, тачка 34), а основ за такву врсту надлежности је пронашао, прије свега, у свом задатку да заштити људска и права загарантована Уставом БиХ (тачка 22 Одлуке број У-6/12). Осим тога, наглашава се да је Уставни суд одлучивао у више предмета (на које ће се детаљније указати у наставку образложења) у којима се указивало да релевантни закони нису у складу

са Уставом БиХ, зато што нису прописивали одређене накнаде за судије и тужиоце (нпр. У-7/12, У-29/13 и У-7/21). Стога, произилази да је Уставни суд надлежан да оцијени компатибилност закона у ситуацији када се указује на постојање одређеног легислативног пропуста (законодавац превидио да ријешити одређену ситуацију).

Тумачећи Европску конвенцију, Суд у Стразбуру сматра да, како би се избјегла дискриминација која је забрањена чланом 14 Европске конвенције и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, државе уговорнице морају да предузму конкретне позитивне мјере (види, *Thlimmenos против Грчке* [Велико вијеће], број 34369/97, став 44, ЕCHR 2000-IV, *Plau Puncernau против Андоре*, број 69498/01, став 62, 13/07/2004, *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине* [Велико вијеће], бр. 27996/06 и 34836/06, став 44, ЕCHR 2009, *Курић и други против Словеније* [Велико вијеће], број 26828/06, став 388, ЕCHR 2012.) Конкретније, Европски суд за људска права наводи да те позитивне мјере, такође, могу да подразумевају доношење законодавних аката како би се избјегла дискриминација (види, *Oliari и други против Италије*, бр. 18766/11 36030/11, став 185, 21/07/2015).

33. Прије разматрања конкретног захтјева Уставни суд ће прво презентовати своју релевантну праксу поводом захтјева за оцјену компатибилности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине на коју се, између осталог, позвао и подносилац захтјева. Ради се о предметима у којима су подносиоци захтјева, Суд Босне и Херцеговине и Општински суд у Сарајеву, због тога што наведени закони нису садржавали одредбе о специфичним накнадама судија и тужилаца на различитим нивоима, тражили оцјену компатибилности са одредбама Устава БиХ и Европске конвенције.

34. У предмету број У-7/12 (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-7/12 од 30. јануара 2013. године, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 17/13, доступна на www.ustavnisud.ba) Уставни суд је разматрао захтјев за оцјену компатибилности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине. У цитираној одлуци Уставни суд је утврдио да оспорени закон није у складу са одредбама чл. I/2 и II/4 Устава БиХ у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, јер не садржи одредбе у погледу накнада на име трошкова превоза, топлог оброка и одвојеног живота. У наведеној одлуци Уставни суд је испитао да ли оспорени закон, због непрописивања поменутих накнада, задира у принцип независности правосуђа који је саставни дио принципа владавине права прокламованог у члану I/2 Устава БиХ. У вези с тим је, између осталог, имао у виду мишљење Европске комисије за демократију кроз право (Венецијанска комисија) о правној сигурности и независности правосуђа у Босни и Херцеговини од 15. и

16. јуна 2012. године (у даљњем тексту: Мишљење) према којем [...] „правосуђе мора добити довољна средства за правилно обављање функција ... индивидуална независност се односи на независност коју имају судије као појединци у извршавању својих професионалних дужности...индивидуална независност има више аспеката а један од њих је безбједност мандата и финансијска безбједност [...]” (тач. 33 и 34 наведене одлуке).

35. Такође, Уставни суд подсјећа да је у предмету број У-29/13 (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-29/13 од 28. марта 2014. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 40/14, доступна на интернет страници Уставног суда www.ustavisud.ba), у поступку који је покренут по захтјеву Суда Босне и Херцеговине, између осталог, усвојио захтјев Суда Босне и Херцеговине за оцјену компатибилности Закона о платама и другим накнадама у судским и тужилачким институцијама на нивоу Босне и Херцеговине. Уставни суд је наведеном одлуком утврдио да оспорени закон, због тога што не садржи одредбе о накнадама на име трошкова смјештаја у току рада, није у складу са одредбама чл. I/2 и II/4 Устава БиХ у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Уставни суд је у наведеној одлуци, између осталог, навео да „из истих разлога као у Одлуци број У-7/12 Уставни суд закључује да непрописивањем накнада на име трошкова смјештаја судијама, тужиоцима и другом стручном особљу законодавна власт задира у принцип независности правосуђа као гаранта владавине права. Стога, произилази да је оспорени закон у супротности с принципом независности правосуђа као гаранта владавине права који је садржан у члану I/2 Устава Босне и Херцеговине. [...]“, подејећајући притом и на *Magna charta* судија којом се држава обавезује да обезбиједи људске, материјалне и финансијске ресурсе како би се обезбиједила независност правосуђа. У наведеном предмету Уставни суд је указао да поштује дискреционо право законодавца да уреди поједине области онако како сматра да је то најприкладније. У том смислу се позвао на Одлуку број У-12/09 у којој је указао да поштује специфичност уставног поретка Босне и Херцеговине, али да се заједнички уставни стандарди комплексних држава – посебно на европском нивоу – морају да узму у обзир, а одступања могу да се десе једино када постоји довољно оправдање (види, Уставни суд, Одлука број У-12/09 од 28. маја 2010. године, тачка 34). Уставни суд је нагласио да примања носилаца правосудних функција морају да буду на одговарајућем нивоу како би се обезбиједили ефикасност и независност правосуђа, што подразумеива независност судства као институције, али и сваког појединог судије/тужиоца. У том правцу Уставни суд упућује на образложење из Одлуке број У-29/13, тач. од 26 до 28.

36. У предмету број У-7/21 (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-7/21 од 23. септембра 2021. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“

број 63/21 од 15. октобра 2021. године, доступна на www.ustavnisud.ba) Уставни суд је разматрао захтјев за оцјену компатибилности Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у Федерацији Босне и Херцеговине. У цитираној одлуци Уставни суд је утврдио да оспорени закон није у складу са одредбама чл. I/2 и II/4 Устава БиХ у вези са одредбама члана 14 Европске конвенције, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима због тога што не садржи одредбе о накнадама на име дежурства/приправности. У наведеној одлуци Уставни суд је имао у виду праксу из наведених предмета бр. У-7/12 и У-29/13 и закључио да оспорени закон крши принцип независности правосуђа као основне гаранције владавине права и да је дискриминациони, зато што не прописује право на накнаду на име трошкова обавезне дежуре/приправности тужиоцима и судијама (тачка 34 цитиране одлуке).

37. Осим наведене, Уставни суд подсјећа и на релевантну праксу из апелационе надлежности. У предмету број АП-2985/19 (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број АП-2985/19 од 8. јула 2021. године, доступна на www.ustavnisud.ba) Уставни суд је указао да, као посљедица Одлуке Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине број У 28/11 од 24. јануара 2012. године, донесен је Закон о измјенама и допунама Закона о платама и другим накнадама судија и тужилаца у ФБиХ, објављен 17. јула 2013. године. Наведеном одлуком Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине наложено је Парламенту Федерације Босне и Херцеговине да допуни закон и регулише права судија, тужилаца и стручних сарадника на накнаду за трошкове исхране, накнаду трошкова превоза на посао и са посла, накнаду за прековремени рад, рад у нерадне дане, ноћни рад и рад у дане државних празника, накнаду због болести или повреде, накнаду трошкова за случај смрти, тешке болести или инвалидности, накнаду за породилски допуст и на отпремнину приликом одласка у пензију као и осталим буџетским корисницима. Апелант (именовани судија Општинског суда у Бугојну) је пред редовним судовима тужбеним захтјевом тражио исплату, између осталог, одређеног новчаног износа на име неисплаћене накнаде за одвојен живот и смјештај за одређени период који је пресудом (Кантоналног суда у Новом Травнику) одбијен. У конкретном апелационом поступку Уставни суд је, упркос Одлуци Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине број У-28/11 коју није „преиспитивао“, имао у виду сопствену праксу у којој је утврдио да су одређене одредбе закона у супротности са Уставом БиХ и Европском конвенцијом. У наведеном предмету Уставни суд је утврдио повреду права из чл. I/2 и II/4 Устава БиХ, односно члана 14 Европске конвенције, члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, као и члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, укинуо пресуду Кантоналног суда у Новом Травнику у дијелу којим је одлучивано о накнади за одвојен живот и смјештај и предмет вратио надлежном суду на поновно одлучивање ради ефикасне заштите апелантовог права (тачка 54 цитиране одлуке).

И Суд правде Европске уније има исто мишљење. У својој пресуди од 27. фебруара 2018. године, у предмету *Associação Sindical dos Juizes Portugueses против Tribunal de Contas*, у Великом вијећу, Суд је навео:

„45. Као мјера заштите против смјењивања с дужности чланова предметног органа (види, нарочито, пресуду од 19. септембра 2006. године, *Wilson*, С506/04, ЕУ:С:2006:587, став 51), примање одређеног износа накнаде од тих чланова, у складу са важношћу дужности које обављају, представља гаранцију која је есенцијална за судску независност.“

38. У конкретном предмету неспорно је да накнада топлог obroка у оспореном закону судијама и тужиоцима није прописана (прописане су накнаде путних трошкова и трошкова едукације). Насупрот томе, из релевантних закона на које је указао подносилац захтјева (види, V. Релевантни прописи) произилази да је накнада за топли оброк прописана државним службеницима и осталим запосленим у министарствима, другим републичким органима управе и запосленим у стручним службама Владе Републике Српске, као и запосленим у институцијама правосуђа (члан 6 став 4 Закона о платама запослених у органима Републике Српске и члан 8 Закона о платама запослених у институцијама правосуђа Републике Српске). Дакле, та врста накнаде прописана је осталим буџетским корисницима, а није судијама и јавним тужиоцима. Према тим одредбама, накнада за топли оброк урачуната је у износ основне плате. Даље, запосленици који нису буџетски корисници накнаду за топли оброк остварују на основу одредаба Закона о раду Републике Српске (члан 132 став 1 тачка 4), и то у висини од 0,75% просјечне нето-плате у Републици Српској за претходну годину, за сваки радни дан радника, уколико код послодавца није организована исхрана радника. Такође, судије и тужиоци из Федерације БиХ имају право на новчану накнаду за исхрану у току дана (топли оброк) у висини од 1% просјечне плате исплаћене у Федерацији БиХ према посљедњем статистичком податку (члан 6а. Закона о платама и накнадама судија и тужилаца у Федерацији БиХ). Стога, произилази да постоји разлика у остваривању права на накнаду топлог obroка између судија и тужилаца у Републици Српској, са једне стране, у односу на остале буџетске кориснике у Републици Српској, те све остале запосленике у Републици Српској који нису буџетски корисници, као и у односу на носиоце судијске и тужилачке функције у Федерацији БиХ (види, у односу на предмете који се тичу дискриминације, а у односу на накнаде које признаје домаће право, *Petrovic против Аустрије*, 27. март 1998. године, Извјештаји пресуда и одлука 1998-II, *Okpizs против Њемачке*, број 59140/00, 25. октобар 2005, *Vrountou против Кипра*, број 33631/06, 13. октобар 2015. године).

39. Имајући у виду наведено, те примјењујући праксу из предмета бр. У-7/12, У-29/13 и У-7/21 на конкретан случај, с обзиром на то да се *de facto* ради о ситуацији о којој је Уставни суд већ одлучивао, само на различитим нивоима правосуђа

(Босна и Херцеговина и Федерација БиХ), Уставни суд сматра да оспорени закон није у складу са одредбама члана I/2 Устава БиХ, јер крши принцип независности правосуђа (која укључује и финансијску независност судства уопште и судије као појединца) као основне гаранције владавине права. Даље, позивајући се на разлоге из наведених одлука, Уставни суд закључује да оспорени закон, зато што не садржи одредбе које регулишу накнаду на име тоглог оброка, није у складу ни са одредбама члана II/4 Устава БиХ у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Уставни суд сматра да нема потребе посебно испитивати наводе из захтјева којима је указано на међународне инструменте (Основне принципе УН о независности судова из новембра 1995. године, Препоруке 94 (12) Одбора министара Савјета Европе од 13. октобра 1994. године, закључак под тачком 4 мултилатералног састанка представница чланица Савјета Европе о гаранцијама независности судства, Будимпешта, мај 1998. године, Европску повељу о законима за судије, Стразбур 1998, те Општу повељу судија из Тајпеја (Тајван), новембар 1999. године), јер су у предметима бр. У-7/12, У-29/13 и У-7/21 у којима је Уставни суд оцијенио уставност закона којима су регулисане судијске и тужилачке плате и накнаде инкорпорирана исцрпна образложења за наведено.

VIII. Закључак

40. Уставни суд закључује да оспорени закон, зато што не садржи одредбе у погледу накнада за топли оброк, није у складу са одредбама члана I/2 Устава БиХ и одредбама члана I/4 Устава БиХ у вези са чланом 14 Европске конвенције, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију и чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

41. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

42. У складу са чланом VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједник
Уставног суда Босне и Херцеговине
Мато Тадић

Predmet broj U-16/21

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI
I MERITUMU**

Zahtjev Općinskog suda u Zavidovićima (sudija Boris Sunarić) za ocjenu ustavnosti člana 21. stav 2. tačka 4, člana 105. i dijela člana 75. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14)

Odluka od 26. maja 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-16/21**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Zavidovićima (sudija Boris Sunarić)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. stav (1) tačka d), člana 57. stav (2) alineja b), člana 59. st. (1), (2) i (3) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik
Miodrag Simović, potpredsjednik
Mirsad Ćeman, potpredsjednik
Helen Keller, potpredsjednica
Valerija Galić, sutkinja
Seada Palavrić, sutkinja
Zlatko M. Knežević, sudija
Angelika Nußberger, sutkinja
Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 26. maja 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Zavidovićima (sudija Boris Sunarić) za ocjenu ustavnosti člana 21. stav 2. tačka 4, člana 105. i dijela člana 75. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14),

utvrđuje se da dio člana 75. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije BiH“ broj 63/14) koji glasi: „Kada je rješenje o prekršaju uručeno putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po isteku pet radnih dana od dana kada je rješenje predano na poštu“ nije u skladu sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u odnosu na pravo na pristup sudu.

Nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku

Bosne i Hercegovine“ usaglasio dio člana 75. Zakona o prekršajima koji glasi: „Kada je rješenje o prekršaju uručeno putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po isteku pet radnih dana od dana kada je rješenje predano na poštu“ sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama preduzetim s ciljem izvršenja ove odluke.

Utvrđuje se da je član 21. stav 2. tačka 4. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije BiH“ broj 63/14) u skladu sa članom II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, članom 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev Općinskog suda u Zavidovićima (sudija Boris Sunarić) za ocjenu ustavnosti člana 105. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije BiH“ broj 63/14) sa članom II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, članom 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zbog toga što je riječ o pitanju o kojem je Ustavni sud Bosne i Hercegovine već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u zahtjevu ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Općinski sud u Zavidovićima (sudija Boris Sunarić, u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 24. novembra 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 21. stav 2. tačka 4, člana 105. i dijela odredbe člana 75. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije

BiH“ broj 63/14; u daljnjem tekstu: ZOP) sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine te Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH) zatraženo je 6. decembra 2021. godine da dostave odgovore na zahtjev.

3. Zakonodavno-pravna komisija Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine je dostavila odgovor na zahtjev 21. januara 2022. godine.

4. Ured za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine je dostavio odgovor na zahtjev 22. decembra 2021. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnosilac zahtjeva smatra da odredbe člana 21. stav 2. tačka 4, člana 105. i dio odredbe člana 75. ZOP-a nisu u saglasnosti s odredbama čl. II/3.d) i e) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno čl. 5. i 6. Evropske konvencije.

6. U pogledu nesaglasnosti odredbe člana 21. stav 2. tačka 4. ZOP-a, podnosilac zahtjeva je naveo „sljedeće mjere mogu biti izrečene kao posljedica odgovornosti za počinjeni prekršaj... lišenje slobode radi naplate novčane kazne“. U nastavku je argumentacija o neustavnosti ove odredbe dovedena u vezu s odredbom člana 105. ZOP-a kojom je propisano „lišenje slobode zbog neplaćanja“, te je ukazano na praksu Ustavnog suda Republike Srpske iz predmeta broj *U-14/14* od 25. aprila 2015. godine.

7. U vezi s odredbom člana 75. ZOP-a koja se odnosi na uručenje rješenja o prekršaju, u zahtjevu je navedeno: „Kada je u pitanju odredba čl. 75 ZOP za čiji se dio traži ocjena ustavnosti, ovom odredbom je propisano da će sud uručiti kopiju rješenja o prekršaju ličnim uručenjem ili putem pošte okrivljenom i ovlaštenom organu ili oštećenom u roku tri dana od dana donošenja rješenja o prekršaju. Kada je rješenje o prekršaju uručeno putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po isteku pet radnih dana od dana kada je rješenje predano na poštu. Po ocjeni ovog suda, dio navedene odredbe (‘Kada je rješenje o prekršaju uručeno putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po isteku pet radnih dana od dana kada je rješenje predano na poštu’) je u suprotnosti sa odredbama člana II/3.e) Ustava, te odredbe člana 6 Evropske konvencije, jer je stvorena nepotrebna zakonska fikcija da je samim istekom roka od pet radnih dana od dana predaje pošti dostava uredna, bez obzira da li je rješenje o prekršaju zaista i uručeno

okrivljenom, a to je u suprotnosti sa garancijama na pravično suđenje, jer na taj način vrlo lako može doći i do povrede prava okrivljenog na djelotvoran pravni lijek, jer je, u situaciji kada sudu nije vraćena dostavnica, kao dokaz o uručanju pismena (rješenja o prekršaju), stvorena nesigurnost da li je okrivljeni uopšte primio navedeno pismeno, a zakonska fikcija ukazuje da se i u takvoj situaciji dostava smatra urednom, zbog čega po mišljenju ovog suda, navedena odredba u tom dijelu nema kvalitet zakona“.

b) Činjenice iz predmeta povodom kojeg je podnesen zahtjev

8. Kantonalna uprava za inspeksijske poslove Zeničko-dobojskog kantona (u daljnjem tekstu: ovlašteno tijelo) podnijela je Općinskom sudu u Zavidovićima zahtjev za lišenje slobode A. K. (u daljnjem tekstu: kažnjenik) zbog neplaćanja novčane kazne. Novčana kazna u iznosu od 200,00 KM je kažnjeniku izrečena zbog prekršaja iz člana 170. stav 2. u vezi sa stavom 1. Zakona o radu. U zahtjevu je navedeno da je prekršajni nalog konačan i izvršan, da kažnjenik nije platio novčanu kaznu i da prijeti zastarjelost izvršenja novčane kazne. Predloženo je da sud postupi prema članu 105. stav (1) ZOP-a tako što će donijeti rješenje o lišenju slobode kažnjenika jer je to jedini „razuman i efikasan“ način koji će primorati kažnjenika da plati novčanu kaznu.

c) Odgovor na zahtjev

9. Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine je u odgovoru na zahtjev istakao da je Zakonodavno-pravna komisija pribavila mišljenje Odbora za pravdu i opću upravu Parlamenta Federacije BiH. Nakon održane sjednice povodom inicijative koju je pokrenuo podnosilac zahtjeva zaključeno je da ima elemenata za ocjenu ustavnosti člana 21. stav 2. tačka 4, člana 105. i dijela odredbe člana 75. ZOP-a, te da postoji potreba za izmjenu navedenih odredbi.

10. Vlada FBiH je putem Ureda za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom BiH dostavila odgovor na zahtjev u kojem je navedeno da je u članu 21. stav 2. tačka 4. ZOP-a mjera lišenja slobode propisana kao vrsta sankcije i sigurnosna mjera koja može biti izrečena za počinjeni prekršaj.

11. U pogledu neosnovanosti navoda kojima je ukazano na dio člana 75. ZOP-a koji se odnosi na dostavljanje rješenja o prekršaju putem pošte je navedeno „član 93. stav 2. ZOP propisuje da će sud uvažiti prijedlog za povrat u pređašnje stanje ako okrivljenik može dokazati da mu nije uručena kopija rješenja o prekršaju; navedena odredba daje dovoljnu zaštitu okrivljeniku u prekršajnom postupku u situaciji kad dostava nije uredna“.

12. Predloženo je da se zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbe čl. 21. stav 2. tačka 4, 105. i dijela člana 75. ZOP-a odbije kao neosnovan.

IV. Relevantni propisi

13. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član II

Ljudska prava i osnovne slobode

3. Katalog prava

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

d) Pravo na ličnu slobodu i sigurnost.

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom.

14. **Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda**, Rim, 4. XI 1950. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 6/99), kako je izmijenjena Protokolom broj 11 (datum stupanja na snagu 1. novembar 1998), u relevantnom dijelu glasi:

Član 5.

Pravo na slobodu i sigurnost

1 Svako ima pravo na slobodu i sigurnost ličnosti. Niko ne smije biti lišen slobode izuzev u niže navedenim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom:

a zakonitog lišenja slobode po presudi nadležnog suda;

b zakonitog hapšenja ili lišenja slobode zbog nepočinovanja zakonitom nalogu suda ili u cilju osiguranja izvršenja bilo koje obaveze propisane zakonom;

c zakonitog hapšenja ili lišenja slobode radi privođenja nadležnoj sudskoj vlasti, kada postoji opravdana sumnja da je ta osoba izvršila krivično djelo ili kada postoje valjani razlozi da se osoba spriječi da izvrši krivično djelo ili da, nakon izvršenja krivičnog djela, pobjegne;

d lišenja slobode maloljetnika, prema zakonitom nalogu, radi odgajanja pod nadzorom ili zakonitog pritvaranja zbog privođenja nadležnoj vlasti;

e zakonitog lišenja slobode osoba da bi se spriječilo širenje neke zarazne bolesti, pritvaranja mentalno oboljelih osoba, alkoholičara ili narkomana ili skitnica;

f zakonitog hapšenja ili lišenja slobode osobe u cilju sprječavanja ilegalnog ulaska u zemlju ili osobe protiv koje je u toku postupak deportacije ili ekstradicije.

2 Svako ko je uhapšen bit će odmah obaviješten, na jeziku koji razumije, o razlozima hapšenja i o svim optužbama protiv njega.

3 Svako ko je uhapšen ili lišen slobode prema odredbama stava 1(c) ovog člana mora odmah biti izveden pred sudiju ili drugo službeno lice zakonom ovlašteno da vrši sudsku vlast i mora imati pravo na suđenje u razumnom roku ili na puštanje na slobodu do suđenja. Puštanje na slobodu može se uvjetovati garancijama o pojavljivanju na suđenju.

4 Svako kome je uskraćena sloboda hapšenjem ili lišavanjem slobode ima pravo uložiti žalbu sudu kako bi sud, u kratkom roku, razmotrio zakonitost lišavanja slobode i ukoliko ono nije bilo zakonito naložio oslobađanje.

5 Svako ko je bio žrtva hapšenja ili lišavanja slobode protivno odredbama ovog člana ima pravo na obeštećenje.

15. **Zakon o prekršajima** („Službene novine Federacije BiH“ broj 63/14) u relevantnom dijelu glasi:

Član 5.

Svako ko je okrivljen da je počinio prekršaj ima pravo zahtijevati da o njegovoj odgovornosti za počinjeni prekršaj odluči sud, ukoliko on to zahtijeva u roku koji je propisan zakonom. Takve osobe imaju pravo da:

- 1) smatraju se nevinim dok se ne dokaže njihova odgovornost u skladu sa zakonom;
- 2) u najkraćem roku biti obaviještene detaljno i na jeziku koji razumiju o prirodi i razlogu optužbi protiv njih;
- 3) da im se da odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu njihove odbrane;
- 4) brani se lično, ili putem branitelja prema vlastitom izboru, ili ukoliko nemaju dovoljno sredstava, da im se on osigura besplatno kada to zahtijevaju interesi pravde;
- 5) ispituju ili da se u njihovo ime ispituju svjedoci koji ih terete i da se osigura prisustvo i saslušanje svjedoka u njihovu korist pod istim uvjetima kao i svjedoka koji ih terete;
- 6) dobiju besplatnu pomoć prevodioca ako ne razumiju jezik koji se upotrebljava u sudu.

Član 21. stav 2.

Vrste sankcija

(2) Sljedeće mjere mogu biti izrečene kao posljedica odgovornosti za počinjeni prekršaj:

- 1) oduzimanje imovinske koristi;
- 2) obaveza naknade štete;
- 3) kazneni poeni i
- 4) lišenje slobode radi naplate novčane kazne.

Član 53.

Prekršajni postupak

(1) *Prekršajni postupak pokreće se na sljedeći način:*

- 1) *izdavanjem prekršajnog naloga ili*
- 2) *podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka sudu koji je nadležan prema članu 15. stav (2) ovog zakona.*

(2) *Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka podnijet će se samo u slučajevima kada ne postoje uvjeti za izdavanje prekršajnog naloga određeni u članu 54. ovog zakona.*

Član 54.

Izdavanje prekršajnog naloga

(1) *Ovlašteni organ izdat će prekršajni nalog ukoliko ustanovi da je prekršaj iz njegove nadležnosti utvrđen na jedan od sljedećih načina:*

- 1) *neposrednim opažanjem od ovlaštene službene osobe prilikom inspekcije, nadzora i pregleda, kao i uvida u službenu evidenciju nadležnog organa, kao i druge službene dokumentacije koje je pravno ili fizičko lice koje obavlja samostalnu poslovnu djelatnost - obrt dužno voditi, odnosno imati u skladu sa zakonom ili službene zabilješke ili pisane prijave drugih ovlaštenih organa;*
- 2) *na osnovu podataka dobijenih upotrebom uređaja za nadzor ili mjerenje;*
- 3) *prilikom provođenja inspekcijskog ili drugog nadzora, pregledom dokumentacije, prostorija i robe, ili na drugi zakonit način ili na drugi posredan način na osnovu izvršenog nadzora ili izvještaja drugog ovlaštenog organa ili*
- 4) *na osnovu priznanja okrivljenog o izvršenju prekršaja pred ovlaštenim organom na licu mjesta počinjenja prekršaja ili u nekom drugom sudskom ili drugom postupku.*

(2) *Prekršajni nalog može se izdati samo u slučajevima kada odgovarajući zakon ili drugi propis određuje fiksnu novčanu kaznu, kada novčana kazna može biti izračunata korištenjem matematičke formule, ili kada ovlašteni organ odluči izreći minimalnu novčanu kaznu, odnosno zaštitnu mjeru u najkraćem trajanju ili zaštitnu mjeru oduzimanja predmeta određenu takvim zakonom ili drugim propisom.*

(3) *Ako okrivljeni izvrši više prekršaja u sticaju, tada ovlašteni organ može prekršajnim nalogom izreći jedinstvenu novčanu kaznu primjenom člana 24. ovog zakona, a ako je za samo jedan od izvršenih prekršaja predviđena zaštitna mjera, može izreći i tu zaštitnu mjeru u najkraćem predviđenom trajanju.*

(4) *Ovlašteni organ koji je izdao prekršajni nalog može u svako vrijeme ispraviti greške u pisanju, ili ostale očigledne greške po službenoj dužnosti, ili na prijedlog strana u postupku.*

(5) O ispravci iz stava (4) ovog člana donosi se poseban zaključak o ispravljanju greške u nalogu, u skladu sa odredbama Zakona o upravnom postupku.

Član 56.

Uručenje prekršajnog naloga

(1) Prekršajni nalog sastoji se od originala i najmanje dvije kopije. Original zadržava ovlašteni organ u svojoj evidenciji. Dvije kopije uručuju se okrivljenom.

(2) Prekršajni nalog može se uručiti okrivljenom na bilo koji od sljedećih načina:

- 1) ličnim uručenjem,
- 2) uručenjem putem pošte ili
- 3) pričvršćivanjem ili ostavljanjem prekršajnog naloga na sigurnom i vidljivom mjestu na motornom vozilu ako je prekršaj koji je počinjen vezan uz nepropisno parkiranje motornog vozila.

(3) Kada je prekršajni nalog uručen lično, datum uručenja je datum kada ga je okrivljeni primio. Kada je prekršajni nalog uručen putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po isteku pet radnih dana nakon što ga je ovlašteni organ predao na poštu. Kada je prekršajni nalog ostavljen na motornom vozilu, datum uručenja je datum kada je ostavljen na motornom vozilu.

Član 57.

Prihvatanje odgovornosti

Okrivljeni može prihvatiti odgovornost za prekršaj tako što će platiti novčanu kaznu i sve druge obaveze utvrđene prekršajnim nalogom u određenom roku, ili obavijestiti ovlašteni organ o prihvatanju sankcije određene u prekršajnom nalogu, ukoliko je prekršajnim nalogom specificirano da je takvo obavještenje prihvatljiva alternativa. Svaka osoba koja prihvati odgovornost u skladu sa ovim članom ne može kasnije odbijati odgovornost, ili se žaliti na visinu kazne ili vrstu bilo koje sankcije ili troškova.

Član 59.

Postupak po zahtjevu za odlučivanje od suda

(1) Okrivljeni koji primi prekršajni nalog i želi se o predmetu odlučiti pred sudom mora:

- 1) zatražiti sudsko odlučivanje tako što će na odgovarajućem mjestu potpisati jednu kopiju prekršajnog naloga i dostaviti je sudu kao što je određeno u prekršajnom nalogu prije isteka roka određenog prekršajnim nalogom i
- 2) pojaviti se pred sudom na dan i u vrijeme određeno za usmeni pretres po prekršajnom nalogu, ili, ako datum nije naveden, na dan koji je sud odredio za usmeni pretres.

(2) *Kada okrivljeni zahtijeva sudsko odlučivanje, sankcije određene u prekršajnom nalogu smatrat će se ništavnim. Sud može izreći bilo koju sankciju koju zakon dozvoljava, uključujući i strožu sankciju od sankcije izrečene prekršajnim nalogom.*

Član 64.

Suđenje

Suđenje u prekršajnom postupku provodi se na usmenom pretresu koji vodi sudija pojedinac. Ukoliko ne postoje izuzetne okolnosti, prekršajni postupak trebao bi se okončati na jednom usmenom pretresu.

Član 72.

Rješenje o prekršaju

(1) *Prekršajni postupak završava se donošenjem rješenja o prekršaju.*

(2) *Rješenjem o prekršaju sud će odlučiti:*

- 1) da se prekršajni postupak obustavlja,*
- 2) da je okrivljeni odgovoran zbog propuštanja, ili*
- 3) da se okrivljeni oglašava odgovornim za prekršaj.*

(3) *Ako se okrivljeni oglasi odgovornim zbog propuštanja ili odgovornim za prekršaj, rješenjem o prekršaju izreći će se sankcija prema okrivljenom.*

(4) *Sud koji je donio rješenje o prekršaju može u svako vrijeme ispraviti greške u pisanju ili ostale očigledne greške po službenoj dužnosti ili na prijedlog strana u postupku.*

Član 73.

Donošenje rješenja

Sud će na kraju pretresa usmeno objaviti rješenje. U posebnim slučajevima sud može odgoditi donošenje rješenja, ali ni u kojem slučaju rješenje neće biti doneseno po isteku roka od 15 dana od dana kada je usmeni pretres završen.

Član 75.

Uručenje rješenja

Sud će uručiti kopiju rješenja o prekršaju ličnim uručenjem ili putem pošte okrivljenom i ovlaštenom organu ili oštećenom u roku tri dana od dana donošenja rješenja o prekršaju. Kada je rješenje o prekršaju uručeno putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po isteku pet radnih dana od dana kada je rješenje predano na poštu.

Član 93.

Prijedlog za povrat u pređašnje stanje

(1) *Okrivljeni kojem je izrečena sankcija zbog propuštanja da se pojavi u skladu sa odredbama člana 58. ovog zakona, ili u odnosu na kojeg je rješenje o prekršaju*

doneseno u skladu sa članom 78. ovog zakona, ili ako propusti rok za žalbu, može podnijeti prijedlog za povrat u pređašnje stanje.

(2) Sud će uvažiti prijedlog za povrat u pređašnje stanje ako okrivljeni može dokazati da mu nije uručen prekršajni nalog ili zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ili poziv za usmeni pretres ili kopija rješenja o prekršaju i da je propuštanje pojavljivanja ili pravovremenog postupanja nastalo iz opravdanih razloga.

(3) Ovlašteni organ u odnosu na kojeg je doneseno rješenje o obustavljanju prekršajnog postupka u skladu sa članom 67. ovog zakona može podnijeti prijedlog za povrat u pređašnje stanje.

(4) Sud će uvažiti takav prijedlog za povrat u pređašnje stanje ako ovlašteni organ može dokazati da je do propuštanja pojavljivanja došlo iz opravdanih razloga.

Član 94.

Rok za podnošenje prijedloga za povrat u pređašnje stanje

Svaki prijedlog za povrat u pređašnje stanje mora biti podnesen sudu u roku tri mjeseca od dana kada je prekršajni nalog postao konačan ili izvršan ili od dana donošenja rješenja o prekršaju.

Član 95.

Posljedice podnošenja prijedloga

(1) Ako sud uvaži prijedlog za povrat u pređašnje stanje, odredit će se dan i vrijeme za usmeni pretres i o tome obavijestiti okrivljeni i ovlašteni organ.

(2) Ako sud uvaži prijedlog za povrat u pređašnje stanje, prekršajni nalog ili rješenje o prekršaju stavlja se van snage.

(3) Ako, nakon što je sud uvažio prijedlog za povrat u pređašnje stanje, okrivljeni propusti da se pojavi na dan i u vrijeme određeno za usmeni pretres, sud će odbiti prijedlog za povrat u pređašnje stanje i izdati prekršajni nalog ili rješenje o prekršaju održati na snazi.

(4) Ako se, nakon što je sud uvažio prijedlog za povrat u pređašnje stanje, okrivljeni pojavi na dan i u vrijeme određeno za usmeni pretres, a predstavnik ovlaštenog organa propusti da se pojavi, sud će donijeti rješenje kojim se obustavlja prekršajni postupak ili prekršajni nalog stavlja van snage ako je prekršajni postupak pokrenut putem prekršajnog naloga.

Član 102.

Unos podataka o kaznama u Registar novčanih kazni

(1) Sve novčane kazne i troškovi postupka izrečeni na osnovu konačnog i izvršnog prekršajnog naloga ili pravomoćnog i izvršnog rješenja o prekršaju upisat će se u Registar novčanih kazni i biti evidentirani kao dug koji kažnjenik duguje odgovarajućem nivou vlasti kojem se plaća.

(2) Nakon što prekršajni nalog postane konačan i izvršan ili rješenje o prekršaju postane pravomoćno i izvršno, ovlašteni organ ili sud izvršit će unos podataka o novčanoj kazni i troškovima postupka u Registar novčanih kazni.

(3) Način i postupak unosa podataka o novčanoj kazni i troškovima postupka u Registar novčanih kazni iz stava (2) ovog člana utvrdit će Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova u roku tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(4) Novčane kazne i troškovi postupka evidentiraju se kao dug u Registru novčanih kazni dok kažnjenik ne plati puni iznos novčane kazne i troškova postupka. Novčana kazna i troškovi postupka u svakom slučaju bit će brisani iz Registra novčanih kazni po isteku pet godina od dana kada je prekršajni nalog postao konačan i izvršan ili je rješenje o prekršaju postalo pravomoćno i izvršno.

(5) Sud će na prijedlog ovlaštenog organa ili po službenoj dužnosti donijeti rješenje o obustavljanju postupka izvršenja kazni i troškova postupka u slučaju smrti ili trajnog duševnog oboljenja kažnjenika, nakon čega će se izvršiti brisanje novčane kazne i troškova postupka.

Član 103.

Posljedice upisa kazne u Registar novčanih kazni

Dok se ne plate sve novčane kazne i troškovi evidentirani u registru novčanih kazni, kažnjeniku se neće dozvoliti:

- 1) registracija ili produženje važnosti registracije motornog vozila;
- 2) izdavanje ili produženje važnosti vozačke dozvole;
- 3) učestvovanje na javnom tenderu;
- 4) registracija pravnog lica, promjena registracije pravnog lica ili registracije samostalne poslovne djelatnosti - obrta ili
- 5) promjena vlasništva motornog vozila.

Član 105.

Lišenje slobode zbog neplaćanja

(1) Kažnjenik koji u roku ne plati u potpunosti ili djelimično novčanu kaznu koja mu je određena rješenjem o prekršaju ili prekršajnim nalogom bit će prinuđen na plaćanje određivanjem lišenja slobode ako sud smatra da je to jedini razuman i efikasan način koji će primorati kažnjenika da plati iznos na koji je obavezan. O lišenju slobode zbog neplaćanja sud odlučuje rješenjem koje se protiv kažnjenika može donijeti samo jednom za odnosni prekršaj. Lišenje slobode može biti određeno od suda po službenoj dužnosti ili na prijedlog ovlaštenog organa ili Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine. Sud će obavijestiti podnosioca prijedloga o svojoj odluci i o izvršenju lišenja slobode.

(2) Sud može odrediti lišenje slobode do 15 dana. Vrijeme za koje je kažnjenik lišen slobode neće uticati na plaćanje iznosa koji duguje. Kažnjenik će biti odmah oslobođen nakon plaćanja punog iznosa novčane kazne.

(3) Lišenje slobode prema odredbama ovog člana ne može biti određeno kažnjeniku koji može dokazati da nije u mogućnosti platiti novčanu kaznu.

(4) Protiv rješenja o lišenju slobode kažnjenik može izjaviti žalbu drugostepenom sudu u roku osam dana od prijema rješenja o lišenju slobode. Prvostepeni sud dužan je žalbu dostaviti drugostepenom sudu u roku tri dana od dana prijema žalbe. Drugostepeni sud mora donijeti odluku po žalbi u roku 15 dana od prijema spisa. Žalba odgađa izvršenje.

(5) Prije početka izvršenja rješenja o lišenju slobode kažnjenik može sudu predložiti obavljanje poslova za opće dobro ili poslove za dobro lokalne zajednice kao zamjenu za plaćanje novčane kazne. Sud će voditi listu takvih poslova u saradnji s nadležnim kompetentnim organima vlasti. Prilikom odlučivanja o prijedlogu sud će razmotriti sve okolnosti slučaja, kao i finansijske uvjete i mogućnost kažnjenika da plati novčanu kaznu, kao i vrstu izvršenog prekršaja, uzrast, fizičku i radnu sposobnost, psihičke osobine, obrazovanje, sklonosti i druge posebne okolnosti koje se odnose na ličnost učinitelja.

(6) Ako sud usvoji prijedlog iz stava (5) ovog člana izdat će nalog za obustavu izvršenja lišenja slobode za vrijeme dok ne istekne rok za obavljanje takvog posla. Ako kažnjenik obavi predviđeni posao lišenje slobode se neće izvršiti i novčana kazna brisat će se iz Registra novčanih kazni i neće biti naplaćena. Ukoliko kažnjenik uopće ne obavi predviđeni posao rješenje o lišenju slobode bit će izvršeno, a ako ga obavi samo djelimično, sud će ocijeniti da li je svrsishodno izvršiti rješenje o lišenju slobode i o tome donijeti odgovarajući nalog.

(7) U slučaju kada sud ili ovlaštenu organ utvrdi da se ne može izvršiti novčana kazna izrečena na osnovu konačnog i izvršnog prekršajnog naloga ili pravomoćnog rješenja o prekršaju, primjenom odredbi čl. 103. i 104. ovog zakona i st. (1), (2) i (3) ovog člana, sud će, po službenoj dužnosti ili na prijedlog ovlaštenog organa, donijeti rješenje o izvršenju novčane kazne kojim se kažnjeniku nalaže obavljanje određenih poslova za opće dobro ili poslova za dobro lokalne zajednice kao zamjenu za plaćanje novčane kazne. Ukoliko kažnjenik obavi predviđeni posao, novčana kazna brisat će se iz Registra novčanih kazni.

(8) Postupak i uvjete za izvršenje sudskog rješenja o lišavanju slobode kažnjenika zbog neplaćanja novčane kazne, kao i postupak i uvjete obavljanja poslova za opće dobro ili poslova za dobro lokalne zajednice i način vođenja evidencije o obavljanju tih poslova regulirat će podzakonskim propisima federalni ministar pravde u saradnji s nadležnim kantonalnim ministarstvima u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

V. Dopustivost

16. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

Član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

c) *Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.*

17. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Zavidovićima (sudija Boris Sunarić), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-5/10 od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11).

18. Predmet zahtjeva je ocjena ustavnosti odredbi člana 21. stav 2. tačka 4, člana 105. i dijela člana 75. ZOP-a sa odredbama čl. II/3.d) i e) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 5. i 6. Evropske konvencije.

19. Razmatrajući dopustivost zahtjeva u dijelu kojim se traži ocjena ustavnosti odredbe člana 105. ZOP-a sa čl. II/3.d) i e) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 5. i 6. Evropske konvencije, Ustavni sud je pošao od odredaba člana 19. stav 1. tačka d) Pravila Ustavnog suda.

20. Član 19. stav 1. tačka d) Pravila Ustavnog suda glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

d) *radi se o pitanju o kojem je Ustavni sud već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u zahtjevu ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje;*

21. Ustavni sud podsjeća da je Odlukom o dopustivosti i meritumu broj U-12/21 od 24. marta 2022. godine zaključio da je osporena odredba člana 105. ZOP-a u skladu sa članom II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 5. Evropske konvencije. Ustavni sud je zaključio da navedena odredba zadovoljava standarde prava na slobodu ličnosti zato što je s proceduralnog aspekta dovoljno jasna i precizna i, sagledana u cjelini, zadovoljava sve potrebne garancije koje osiguravaju da lišenje slobode ne bude proizvoljno. Osim toga, osporena odredba zadovoljava standard proporcionalnosti jer njena svrha nije kazna nego prinuda da se osigura ispunjenje novčane obaveze, a okolnost da i nakon lišenja slobode (do 15 dana) ostaje evidentirana u Registru novčanih kazni je opravdana s aspekta njenog trajanja jer se u svakom slučaju briše po isteku pet godina od pravomoćnosti sudskog rješenja/prekršajnog naloga. U istoj odluci Ustavni sud je zaključio da je odredba člana 105. ZOP-a u skladu sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. Evropske konvencije jer ne pokreće pitanje utvrđivanja odgovornosti za počinjeni prekršaj, a stoga ni pitanje utvrđivanja krivične optužbe, već isključivo pitanje lišenja slobode zbog neispunjenja obaveze koja je prethodno

utvrđena. Osim toga, osporena odredba ne dovodi u pitanje principe iz člana 6. Evropske konvencije kao što su pravo pristupa sudu, pravo na odbranu i ostalo na šta je ukazao podnosilac zahtjeva.

22. S obzirom na to da je predmetnim zahtjevom osporena ista odredba u odnosu na iste članove Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da se u odnosu na ocjenu ustavnosti člana 105. ZOP-a radi o zahtjevu o kojem je Ustavni sud već odlučivao, a iz navoda iznesenih u zahtjevu ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje.

23. Stoga, u pogledu člana 105. ZOP-a, imajući u vidu odredbu člana 19. stav (1) tačka d) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

24. U pogledu člana 21. i dijela člana 75. ZOP-a, Ustavni sud smatra da je zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, te ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

25. Podnosilac zahtjeva je tražio od Ustavnog suda da u smislu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine odluči o kompatibilnosti odredbe člana 21. stav 2. tačka 4. i dijela odredbe člana 75. ZOP-a s odredbama čl. II/3.d) i e) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno čl. 5. i 6. Evropske konvencije.

Pravo na pravično suđenje

26. Pravo na pravično suđenje u članu II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

[...]

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom. [...]

27. Član 6. stav 1. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1) Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. [...]

28. Ustavni sud će ispitati navode podnosioca zahtjeva kojim je zatražena ocjena ustavnosti dijela odredbe člana 75. ZOP-a koji glasi: „Kada je rješenje o prekršaju uručeno putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po isteku pet radnih dana

od dana kada je rješenje predano na poštu“ jer je suprotan pravu na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članu 6. Evropske konvencije.

29. Prije razmatranja konkretnog zahtjeva kojim je osporena odredba člana 75. ZOP-a, dio koji se odnosi na dostavljanje rješenja o prekršaju putem pošte, Ustavni sud ukazuje da je u odredbama ZOP-a, u članu 56. stav 3. ZOP-a (Uručenje prekršajnog naloga) navedeno: „Kada je prekršajni nalog uručen lično, datum uručenja je datum kada ga je okrivljeni primio. Kada je prekršajni nalog uručen putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po isteku pet radnih dana nakon što ga je ovlaštenu organ predao na poštu. Kada je prekršajni nalog ostavljen na motornom vozilu, datum uručenja je datum kada je ostavljen na motornom vozilu“. Dakle, radi se o dvije, u relevantnom dijelu identične odredbe ZOP-a koje se odnose na uručenja, i to član 56. na uručenje prekršajnog naloga, a član 75. na uručenje rješenja o prekršaju, pri čemu je podnosilac zahtjeva osporio član 75. ZOP-a. Prema mišljenju Ustavnog suda, odredbe člana 56. ZOP-a pokreću ista pitanja kao i osporene odredbe člana 75. ZOP-a, međutim, odredbu člana 56. ZOP-a podnosilac zahtjeva nije osporio, zbog čega Ustavni sud, prema svojim Pravilima, ovu odredbu ne može ispitivati (zabrana ispitivanja *ex officio* po službenoj dužnosti).

30. Ustavni sud će prvo prezentirati svoju dosadašnju praksu u relevantnim apelacionim predmetima koji su pokretali pitanja kada nije izvršena lična dostava (s potpisom primaoca), kao i posljedice koje su zbog toga nastupile.

31. U predmetu broj *AP-2970/16* (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-2970/16* od 11. oktobra 2018. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba) utvrđena je povreda apelantovog prava na djelotvoran pravni lijek u vezi s pravom na pravično suđenje. U ovom predmetu apelant je problematizirao dostavljanje rješenja putem oglasne table suda, što je imalo za posljedicu da je njegova žalba protiv meritornog rješenja bila odbačena kao neblagovremena. Ustavni sud je u navedenom predmetu, imajući u vidu specifičnost okolnosti iz tog predmeta – problematiziranje dostavljanja rješenja putem oglasne table suda uprkos tome što je apelant dao saglasnost da mu rješenje bude dostavljeno na kućnu adresu, ukazao da je redovni sud trebao ispitati da li je apelant o donošenju odluke bio obaviješten na efektivan način i da li je sud u razumnoj mjeri pokazao marljivost pri pokušaju da kontaktira s apelantom. U tom pravcu su (tačka 40. obrazloženja odluke) istaknute sljedeće okolnosti: pošiljka vraćena sudu uz napomenu „da je apelant odselio sa date adrese“; iz dokumentacije u spisu i odgovora redovnih sudova proizlazi da apelant nije promijenio svoju adresu, niti je obavijestio redovni sud o eventualnoj namjeri promjene adrese; sud je zaključio da je došlo do promjene adrese apelanta isključivo na osnovu konstatacije službenika pošte; ono što je službenik pošte konstatirao je oboriva pretpostavka koju je apelant mogao istaći samo u žalbi, što je u konkretnom slučaju i uradio; apelant je u podnesku koji je uputio sudu 21. marta 2016. godine ukazao da nije primio navedeno rješenje i da je u pošti saznao da je to rješenje vraćeno sudu; tu okolnost sud nije ni na koji način ispitao nego ju je prihvatio kao tačnu

i slijedom tog „vjerovanja“ zaključio da je ispunjen uvjet za dostavljanje rješenja putem oglasne table suda. Na taj način je Osnovni sud „postavio rok“ za izjavljivanje žalbe na rješenje, slijedom čega je apelantova žalba bila odbačena kao neblagovremena, učinivši je nedjelotvornim pravnim lijekom.

32. U predmetu broj *AP-3502/12* (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-3502/12* od 31. januara 2013. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba) utvrđena je povreda apelantovog prava na pravično suđenje u kojem je, između ostalog, problematizirano neobavješćavanje o postojanju „krivične optužbe“, mjestu i vremenu održavanja usmenog pretresa, provođenje postupka u apelantovoj odsutnosti tvrdnjom da rješenje kojim je apelant proglašen odgovornim i kažnjen novčanom kaznom nikad nije uručeno, već da je apelant za njegovo postojanje saznao prilikom registracije automobila. U navedenoj odluci (tačka 34) Ustavni sud je, između ostalog, naveo „dostavljanje osporenog rješenja izvršeno je na način propisan zakonom (...) ‘Kada je obrazac rješenja o prekršaju uručen putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po proteku pet radnih dana od dana kada je obrazac rješenja predat na poštu’), ali je nesporno (i) da apelantu lično (fizički) nije uručeno (zbog toga što apelant više nije živio na adresi na kojoj je bio prijavljen u nadležnim evidencijama), te tako nije ni mogao koristiti zahtjev za povrat u pređašnje stanje u rokovima koji su propisani Zakonom o prekršajima. Apelant je za osporeno rješenje saznao prilikom registracije automobila, a tada su bili protekli rokovi za izjavljivanje navedenog pravnog lijeka. Stoga je Ustavni sud u kontekstu apelantovih navoda ispitao osporeno rješenje prema standardima prava na pravično suđenje iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije u svjetlu prakse Evropskog suda“. Osim toga, Ustavni sud je podsjetio da je Komitet ministara Vijeća Evrope u Rezoluciji (75) 11 od 21. maja 1974. godine utvrdio preporuke državama u vezi sa suđenjem u odsustvu optuženog. Tako su kao minimalna pravila, pored ostalog, usvojena: nikom se neće suditi prije nego što mu na efektivan način bude dostavljen poziv tako da ima dovoljno vremena da se pojavi i pripremi odbranu, izuzev ako se ne utvrdi da namjerno nastoji da izbjegne pravdu; u pozivu moraju biti naznačene posljedice nepojavljivanja optuženog na suđenju. Dakle, akcent nije stavljen na činjenicu da optuženi mora biti prisutan na suđenju, već na dokaz da je bio obaviješten o suđenju na vrijeme. Ustavni sud je u navedenoj odluci podsjetio na određene predmete iz prakse Evropskog suda (između ostalih, *Colozza protiv Italije*, presuda od 12. februara 1985. godine, stav 27, serija A, broj 89) u kojima je ukazano na neophodnost da se odgovori na pitanje da li se u okolnostima konkretnog slučaja može smatrati da je apelant na efektivan način bio obaviješten o postojanju „krivične optužbe“ protiv njega, te da li je sud u razumnoj mjeri pokazao marljivost pri pokušaju da kontaktira s apelantom.

33. U konkretnom predmetu treba izvršiti ocjenu ustavnosti dijela osporene odredbe člana 75. ZOP-a. Ustavni sud napominje da ocjenu ustavnosti, odnosno kompatibilnosti zakona/zakonske odredbe razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod za podnošenje zahtjeva (vidi odluku

Ustavnog suda u predmetu broj *U-15/11* od 30. marta 2012. godine, tačka 63). Dakle, Ustavni sud neće ulaziti u konkretan predmet koji se nalazi na rješavanju pred Općinskim sudom u Zavidovićima, niti će se baviti načinom na koji redovni sudovi, te drugi nadležni organi primjenjuju osporene zakonske odredbe. Ustavni sud će izvršiti ocjenu kompatibilnosti osporenih odredbi na apstraktan način imajući u vidu navode iz zahtjeva.

34. Kada se vrši ocjena ustavnosti u predmetima apstraktne nadležnosti, kao i kada se ispitivanje ustavnosti vrši samo u odnosu na tekst osporene odredbe, veoma je teško ispitati da li je došlo do povrede prava na pravično suđenje jer se poštovanje ili (ne) poštovanje člana 6. Evropske konvencije, koji detaljno propisuje niz proceduralnih garancija, efektno može ispitati tek nakon provedenog postupka u cjelini. Jedino što Ustavni sud u okviru apstraktne nadležnosti može ispitati jeste da li osporena odredba eksplicitno isključuje neki od principa koje sadrži član 6. Evropske konvencije (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-16/18* od 28. marta 2019. godine, stav 65, dostupna na www.ustavnisud.ba). Prema mišljenju Ustavnog suda, osporena odredba člana 75. ZOP-a pokreće pitanje poštovanja prava na pristup sudu iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

35. Prema članu 6. stav 1. Evropske konvencije, „svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu“ i primjenjivo je ne samo u postupcima za koje domaći/nacionalni organi tvrde da su krivični već i u drugim postupcima kojima se određuju građanska prava i obaveze (kao što su prekršajni, carinski, administrativni itd.), a u skladu s principima uspostavljenim u predmetu *Engel* (vidi Evropski sud, *Engel protiv Holandije* (broj 1), presuda od 8. juna 1976. godine, serija A, broj 22; *Oztürk*, presuda od 27. maja 1984. godine, serija A, broj 73, st. 46–50). Kako prava garantirana članom 6. Evropske konvencije ne bi bila iluzorna i teorijska, razvili su se, prvenstveno kroz praksu Evropskog suda, elementi prava na pravično suđenje koji jasno determiniraju pravo svakog pojedinca da sud donese odluku u adversarnom postupku, zbog čega je, iako nije eksplicitno propisano u članu 6. Evropske konvencije, ustanovljeno „pravo na pristup sudu pune jurisdikcije“. Također, pravo na pristup sudu podrazumijeva i pravo na korištenje pravnog lijeka (žalbe na prvostepenu presudu). Ni navedeno nije eksplicitno propisano garancijama člana 6. Evropske konvencije, ali ukoliko je pravni lijek u okviru postupka propisan domaćim zakonom, nemogućnost korištenja datog pravnog lijeka povlači za sobom povredu prava na pristup sudu u okviru garancija iz člana 6. Evropske konvencije. Pretpostavke činjenice ili pravne norme funkcioniraju u svim pravnim sistemima i Evropska konvencija ne zabranjuje takve pretpostavke u principu, međutim, pojedincima mora biti pružena efikasna sudska zaštita (vidi *Lady S.R.L. protiv Republike Moldavije*, broj 39804/06 od 23. oktobra 2018, § 27). Međutim, ona ipak zahtijeva od zemalja ugovornica da ostanu unutar određenih ograničenja povodom ovog pitanja u pogledu krivičnog prava (vidi *Salabiaku protiv Francuske* od 7. oktobra 1988, § 28, serija A, broj 141A). Prema stavu Evropskog suda, pretpostavke mogu biti *a fortiori* prihvaćene u području prava kompanija, gdje može biti u pitanju pravo na poštovanje imovine. Nadalje, nema ništa što bi

ukazivalo da su načinom primjene relevantnog tereta dokazivanja u predmetu podnosioca predstavke prekoračene te granice (vidi *Lekić protiv Slovenije*, Veliko vijeće, broj 36480/07, 11. decembar 2018, § 122).

36. Osporenim odredbama člana 75. ZOP-a zaista jeste propisana zakonska fikcija (pretpostavka), prema kojoj se smatra da je dostavljanje prekršajnog rješenja izvršeno „po isteku pet radnih dana od dana kada je rješenje predano na poštu“. U ovom slučaju sudsko pismeno (rješenje o prekršaju) ne dostavlja se lično okrivljenom, već poštar sudsko pismeno ubacuje u poštanski sandučić na adresi okrivljenog. Zakonska pretpostavka je da će u roku od pet dana (računajući od dana kada je sud predao pismeno na poštu) pošta dostaviti sudsko pismeno u poštanski sandučić okrivljenog, kao i da će okrivljeni (u navedenom roku) otvoriti svoj poštanski sandučić, preuzeti sadržaj i upoznati se s njim.

37. Zakon o prekršajima daje pravo okrivljenom da tvrdi i dokazuje da mu nije uručeno bilo koje sudsko pismeno, uključujući naravno i rješenje o prekršaju koje se dostavlja na način propisan osporenim odredbom člana 75. ZOP-a. Relevantnim odredbama člana 93. ZOP-a propisan je pravni lijek „prijedlog za povrat u pređašnje stanje“ (*restitutio in integrum*) ako okrivljeni može dokazati da mu nije uručen prekršajni nalog, ili zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, ili poziv za usmeni pretres, ili kopija rješenja o prekršaju, te da je propuštanje pojavljivanja ili blagovremenog postupanja nastalo iz opravdanih razloga. Imajući u vidu propisani pravni lijek iz člana 93. ZOP-a, Ustavni sud smatra da je zakonska pretpostavka o uručenju iz člana 75. ZOP-a, ustvari, oboriva zakonska pretpostavka zato što okrivljeni može osporavati da mu je, zaista, (i) uručeno rješenje o prekršaju.

38. Osporenim odredbom člana 75. ZOP-a je, dakle, propisana oboriva zakonska pretpostavka, koja se može osporavati korištenjem pravnog lijeka (*restitutio in integrum*) iz člana 93. ZOP-a. Navedeni pravni lijek je djelotvoran s obzirom na ovlaštenje suda propisano članom 95. stav 2. ZOP-a („ako sud uvaži prijedlog za povrat u pređašnje stanje rješenje o prekršaju stavlja se van snage...“). Ukoliko bi se osporena odredba člana 75. ZOP-a ispitivala bez uzimanja u obzir ostalih odredaba ZOP-a, moglo bi se doći do zaključka da u relevantnom dijelu odredbe člana 75. ZOP-a nema ništa sporno. Dostavljanje sudskih pismena poštom je uobičajen način dostavljanja. Iako u ovom slučaju nije propisano lično dostavljanje (tj. da poštar lično uruči pismeno okrivljenom i da okrivljeni potpiše da je pismeno primio) i dalje se može reći da se radi o uobičajenom načinu dostavljanja s obzirom na nespornu činjenicu da se veći dio pošte šalje i uručuje na sličan način, koji je puno jednostavniji i ekonomičniji od ličnog uručenja, ali bi bez sumnje bilo sigurnije da se određena pošta kao što su sudska pismena i nalozi uručuje lično. Rok od pet dana, u kojem se pretpostavlja da će pošta dostaviti pismeno u poštanski sandučić okrivljenog i da će okrivljeni iz sandučića preuzeti pismeno i tako saznati njegov sadržaj, nije nerazuman sam po sebi. Dostavljanje izvršeno na način kako je propisano osporenim odredbom člana 75. ZOP-a može se osporavati djelotvornim pravnim lijekom iz člana 93. ZOP-a (*restitutio in integrum*).

39. Ipak, ako se uzmu u obzir rokovi iz člana 94. ZOP-a, postoji velika zabrinutost da li se u realnom (stvarnom) životu pravni lijek iz člana 93. ZOP-a može sa uspjehom iskoristiti. Bez djelotvornog pravnog lijeka, ili bez razumne prilike za njegovo djelotvorno korištenje, zakonska pretpostavka o uručenju (na način propisan osporenim odredbom člana 75. ZOP-a) više ne bi bila oboriva zakonska pretpostavka, što bi za posljedicu imalo gubitak prava okrivljenog na pristup sudu iz člana 6.1. Evropske konvencije. U nastavku obrazloženja će se više govoriti o navedenom.

40. Prema relevantnim odredbama člana 94. ZOP-a, rok za podnošenje prijedloga za povrat u pređašnje stanje (*restitutio in integrum*) jeste tri mjeseca od dana donošenja rješenja o prekršaju. Rok od tri mjeseca je imperativan s obzirom na zakonsku formulaciju koja glasi: „Svaki prijedlog za povrat u pređašnje stanje mora biti podnesen sudu u roku tri mjeseca...“. Akcenat je da prijedlog „mora biti podnesen u roku od...“. Dakle, ukoliko okrivljeni propusti da u roku od tri mjeseca od dana donošenja rješenja o prekršaju podnese zahtjev za povrat u pređašnje stanje, sud ne može meritorno ispitati taj prijedlog, bez obzira na ozbiljnost razloga koje je naveo okrivljeni u vezi s tim da mu nije uručeno rješenje o prekršaju koje je putem pošte otpremljeno radi dostavljanja na način propisan osporenim odredbom člana 75. ZOP-a. Zakonske odredbe iz člana 94. ZOP-a, osim ograničenja okrivljenom (misli se na rok od tri mjeseca za podnošenje prijedloga), sadrže i ograničenje sudu da meritorno ispita prijedlog za povrat u pređašnje stanje ukoliko je protekao rok od tri mjeseca od dana donošenja rješenja o prekršaju. Čim utvrdi da je protekao rok od tri mjeseca, sud *a priori* donosi rješenje o odbacivanju prijedloga za povrat u pređašnje stanje. Dakle, u formalno-procesnom smislu nadležni sud je onemogućen da razmotri da li je došlo do *de facto* uručenja rješenja o prekršaju (ili možda nije kako tvrdi okrivljeni), zato što je istekao rok od tri mjeseca iz člana 94. ZOP-a. Međutim, moguća je situacija, o čemu će biti više navedeno u nastavku obrazloženja, da okrivljeni ne zna da je rješenje o prekršaju otpremljeno na način propisan osporenim dijelom odredbe člana 75. ZOP-a.

41. Na osnovu podataka iz ranijih predmeta koji su rješavani u apelacionom postupku, Ustavni sud je uočio da su okrivljeni, u pravilu, propustili da u roku od tri mjeseca podnesu zahtjev za povrat u pređašnje stanje zato što im u navedenom roku nije bilo poznato da je otpremljeno rješenje o prekršaju koje je prethodno doneseno, što je imalo za posljedicu da je sud bio spriječen da meritorno ispita prijedloge koji su podneseni van propisanog zakonskog roka (takve prijedloge sudovi su odbacivali kao neblagovremene). Razmatranje suda u takvim situacijama bilo je ograničeno samo na utvrđivanje da li je prijedlog za povrat u pređašnje stanje bio podnesen u roku od tri mjeseca, bez obzira, kako je rečeno, na ozbiljnost i potkrijepljenost navoda koji su bili izneseni u prijedlogu, uz obrazloženje da član 94. ZOP-a ne dozvoljava produženje roka. Ono što je dalje uočio Ustavni sud (iz ovakvih i sličnih predmeta) jeste da su rješenja o prekršaju (koja su dostavljena na način propisan osporenim odredbom člana 75. ZOP-a) postala pravomoćna zato što ih okrivljeni nisu osporavali, kao i da su podaci iz takvih

pravomoćnih rješenja bili uneseni u Registar kazni iz člana 102. ZOP-a, te s obzirom na to da kazne nisu bile plaćene (a okrivljeni su ukazivali da kazne nisu plaćene zato što im rješenje nije bilo uručeno) za okrivljene su nastupale posljedice u vidu gubitka određenih prava propisanih članom 103. ZOP-a. U takvim predmetima okrivljeni su navodili da su za postojanje novčane kazne i rješenja o prekršaju saznali tek kada su htjeli da realiziraju neko od prava koje im je uskraćeno na osnovu člana 103. ZOP-a. Najčešće je to bilo prilikom podnošenja zahtjeva za produženje vozačke dozvole ili prilikom registracije motornog vozila.

42. Prema mišljenju Ustavnog suda, rok od tri mjeseca koji je propisan u članu 94. ZOP-a okrivljenom ne osigurava djelotvoran pristup sudu ukoliko želi pobijati pretpostavku o uručanju putem pošte iz člana 75. ZOP-a. Postojeći rok od tri mjeseca od donošenja rješenja o prekršaju praktično dovodi u pitanje mogućnost obaranja pretpostavke iz člana 75. ZOP-a. Pravni lijek postaje „nedjelotvoran“ ukoliko okrivljeni u roku od tri mjeseca ne „sazna“ za rješenje o prekršaju i ne iskoristi pravni lijek, pa su neophodne izmjene na način da se okrivljenom osiguraju garancije pristupa sudu iz člana 6.1. Evropske konvencije. Osporena odredba člana 75. ZOP-a koja propisuje oborivu zakonsku pretpostavku o uručanju rješenja o prekršaju (po isteku pet radnih dana od dana predaje pošti), zbog ograničenja u članu 94. ZOP-a, okrivljenog dovodi u položaj da bude proglašen odgovornim i sankcioniran (novčanom kaznom, uvjetnom osudom, ukorom ili zaštitnim mjerama), iako garancije koje su mu date pravnim lijekom nije uspio aktivirati. Navedeno predstavlja pretjeran teret za okrivljenog u usporedbi s javnim interesom koji se želi ostvariti (oduzimanje imovinske koristi, obaveza naknade štete, kazneni bodovi, lišenje slobode radi naplate novčane kazne). Osporena odredba ne uspostavlja pravičnu ravnotežu između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva za zaštitu osnovnih prava pojedinaca. Stoga je narušen princip proporcionalnosti. Ovo je zato što je okrivljeni suočen s mjerom zbog rješenja o prekršaju kojeg nije bio svjestan i u situaciji kad je pravni lijek nedjelotvoran. Drugim riječima, oboriva zakonska pretpostavka iz člana 75. ZOP-a praktično postaje neoboriva pretpostavka, što je suprotno suštini i svrsi navedene odredbe.

43. Dakle, kratak rok i zakonsko ograničenje da sud ne može meritorno ispitati prijedlog za povrat u pređašnje stanje ukoliko je podnesen van roka, bez obzira na ozbiljnost i potkrijepljenost razloga zbog kojih okrivljeni tvrdi da mu rješenje nije uručeno, dovodi do toga da pravna fikcija do koje je doveo član 75. ZOP-a više nije „oboriva zakonska pretpostavka“ zbog nemogućnosti okrivljenog u određenim slučajevima, gdje je to potrebno, da efikasno koristi pravni lijek koji predviđa član 93. ZOP-a, što dalje ima za posledicu gubitak prava okrivljenog na pristup sudu iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

44. Zbog svega navedenog, Ustavni sud smatra da odredba člana 75. ZOP-a, u dijelu koji glasi: „Kada je rješenje o prekršaju uručeno putem pošte, smatrat će se da je

dostavljanje izvršeno po isteku pet radnih dana od dana kada je rješenje predano na poštu“, nije u skladu sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije zato što za posljedicu može imati gubitak prava na pristup sudu.

45. Na kraju, Ustavni sud napominje da nije mogao ispitati relevantne dijelove odredbe člana 56. stav 3. ZOP-a zato što nisu osporene. Međutim, mora se skrenuti pažnja nadležnom zakonodavcu da navedene odredbe pokreću još ozbiljnija pitanja nego odredbe člana 75. ZOP-a koje je Ustavni sud ispitao. Prekršajni nalog iz člana 54. ZOP-a (za razliku od rješenja o prekršaju) donosi se bez zakazivanja usmenog pretresa, tako da je realno moguće da okrivljeni ne zna ni da je učinio prekršaj (vidi, na primjer, osnov za donošenje prekršajnog naloga koji je propisan članom 54. stav 1. alineja 2. ZOP-a). Slijedom toga, prekršajni nalog se može dostaviti, između ostalih propisanih načina, i na način sličan onom koji je propisan osporenim odredbom člana 75. ZOP-a za koju je Ustavni sud utvrdio da je neustavna. Stoga se kod budućih izmjena ZOP-a ne bi smjela zanemariti niti odredba člana 56. stav 3. ZOP-a.

Ostali navodi

46. U pogledu odredbe člana 21. stav 2. tačka 4. ZOP-a, podnosilac zahtjeva je naveo sadržaj navedene odredbe, dok je u zahtjevu zapravo iznio argumentaciju u odnosu na član 105. ZOP-a. Ustavni sud podsjeća da je, prema konstantnoj praksi Ustavnog suda, podnosilac zahtjeva dužan da zahtjev konkretno odredi – u odnosu na koje odredbe Ustava Bosne i Hercegovine ili Evropske konvencije traži da se ispita kompatibilnost i da te navode potkrijepi odgovarajućom argumentacijom, koja bi ukazivala na sumnju u kompatibilnost zakonske odredbe (vidi Odluka Ustavnog suda broj U-12/13 od 5. jula 2013. godine). Ustavni sud naglašava da je podnosilac zahtjeva odredio zahtjev člana 21. stav 2. tačka 4. ZOP-a u odnosu na čl. II/3.d) i e) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno čl. 5. i 6. Evropske konvencije. Međutim, nije ponudio bilo kakve argumente koji se odnose na član 21. ZOP-a, osim što je u nastavku zahtjeva sve argumentirao u vezi sa članom 105. ZOP-a. Bez dodatnih argumenata zašto osporena odredba člana 21. stav 2. tačka 4. ZOP-a (djelujući *erga omnes*) dovodi u pitanje poštovanje ustavnih prava na koja je ukazao podnosilac zahtjeva, Ustavni sud može samo zaključiti da su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva u pogledu (ne)ustavnosti člana 21. stav 2. tačka 4. ZOP-a. Ovo pogotovo kada se ima u vidu prethodno navedeni zaključak iz Odluke Ustavnog suda broj U-12/21 kojom je odlučeno o zahtjevu u odnosu na član 105. ZOP-a.

47. Stoga, Ustavni sud zaključuje da je član 21. stav 2. tačka 4. ZOP-a u skladu sa čl. II/3.d) i e) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 5. i 6. stav 1. Evropske konvencije.

VII. Zaključak

48. Ustavni sud smatra da odredba člana 75. ZOP-a, u dijelu koji glasi: „Kada je rješenje o prekršaju uručeno putem pošte, smatrat će se da je dostavljanje izvršeno po isteku

pet radnih dana od dana kada je rješenje predano na poštu“, nije u skladu sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije zato što za posljedicu može imati gubitak prava na pristup sudu.

49. Ustavni sud zaključuje da je član 21. stav 2. tačka 4. ZOP-a u skladu sa čl. II/3.d) i e) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 5. i 6. stav 1. Evropske konvencije.

50. U odnosu na član 105. ZOP-a, Ustavni sud zaključuje da se radi o pitanju o kojem je Ustavni sud Bosne i Hercegovine već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u zahtjevu ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje.

51. Na osnovu člana 19. stav (1) tačka d), člana 59. st. (1), (2) i (3) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

52. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Predmet broj U-9/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Općinskog suda u Zenici (sudac Edvin Kokić) za ocjenu ustavnosti članka 44. Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21)

Odluka od 26. svibnja 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-9/22**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Zenici (sudac Edvin Kokić)**, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 61. st. (2), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudac

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 26. svibnja 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Zenici (sudac Edvin Kokić) za ocjenu ustavnosti članka 44. Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21),

utvrđuje se da članak 44. Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21) nije u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 12. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 59/07 i 59/09).

Nalaže se Skupštini Zeničko-dobojskog kantona da, u skladu sa člankom 61. stavak (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od objave ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ usuglasi članak 44. Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21) sa

člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 12. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 59/07 i 59/09).

Nalaže se Skupštini Zeničko-dobojskog kantona da, u skladu sa člankom 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije tri mjeseca po isteku roka iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama poduzetim s ciljem izvršenja ove odluke.

Odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Zenici (sudac Edvin Kokić) za ocjenu kompatibilnosti članka 59. Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21),

utvrđuje se da je članak 59. Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21) u skladu sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Općinski sud u Zenici (sudac Edvin Kokić; u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je 11. ožujka 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti čl. 44. i 59. Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21, u daljnjem tekstu: ZVOZDK) sa člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 12. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 59/07 i 59/09; u daljnjem tekstu: Okvirni zakon).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Podnositelj zahtjeva je prvobitno u zahtjevu naveo: „Optuženi su ovom sudu dostavili zahtjev u cilju ocjene ustavnosti (usuglašenosti) odredbi zakona koje je Tužilaštvo naveo u opisu optužnice. Stoga Vam ovim putem, kao zahtjev ovog suda, prosljeđujemo zahtjev

optuženih“. Ustavni sud je na temelju članka 22. Pravila Ustavnog suda zatražio dopunu zahtjeva. Dopunjeni zahtjev je dostavljen Ustavnom sudu 5. travnja 2022. godine.

3. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Skupštine Zeničko-dobojskog kantona (u daljnjem tekstu: Skupština ZDK) zatraženo je 6. travnja 2022. godine da dostavi odgovor na zahtjev.

4. Skupština ZDK je (nakon što je, uz navođenje razloga, obavijestila Ustavni sud da joj treba još vremena) dostavila odgovor koji je zaprimljen 10. svibnja 2022. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnositelj zahtjeva je u zahtjevu istaknuo sljedeće:

„Prvi dio zahtjeva za ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom BiH odnosi se na pitanje da li je odredba člana 44. Zakona o visokom obrazovanju ZDK (‘Službene novine Zeničko-dobojskog kantona’ br. 06/09, 09/13, 13/13, 4/15, 5/18, 19/20 i 15/21) kompatibilna i usklađena sa članom 12. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju BiH (‘Službeni glasnik BiH’ br. 59/07 i 59/09) u dijelu ovlaštenog organa Univerziteta u Zenici koji je donio Statut Univerziteta u Zenici s neposrednom pravnom posljedicom i na ocjenu nevaljanosti općeg akta visokoškolske ustanove Univerzitet u Zenici.

[...]

Takav način donošenja Statuta nije u skladu sa članom 12. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju BiH u kojem je izričito propisano da statut svake visokoškolske ustanove donosi Senat uz prethodno pribavljeno mišljenje Upravnog odbora.

Slijedeći ustaljenu praksu Ustavnog suda BiH iz oblasti visokog obrazovanja u BiH (Odluke broj *U-22/18* od 05. 07. 2019. godine i broj *U-10/21* od 02. 12. 2021. godine), odnosno obligatornost primjene člana 63. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju BiH u kojem je izričito propisano da svi kantonalni zakoni o visokom obrazovanju moraju biti usklađeni s ovim državnim zakonom, to bi nadalje, s tačke poštovanja principa ustavnosti i vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH, značilo i da član 44. Zakona o visokom obrazovanju ZDK u dijelu donošenja Statuta Univerziteta u Zenici nije u skladu sa članom 12. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju BiH kao nadređenim državnim propisom.

Rješavanju navedenog pravnog pitanja također se pridružuje i rješavanje narednog pravnog pitanja, a to je da odredba člana 59. Zakona o visokom obrazovanju ZDK nije u skladu s principom vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH i principom pravne sigurnosti inkorporiranim u njega.

Dakle, drugi dio zahtjeva za ocjenu ustavnosti je zauzimanje stava da li je *primjena*¹ člana 59. Zakona o visokom obrazovanju ZDK ('Službene novine Zeničko-dobojskog kantona' br. 06/09, 09/13, 13/13, 4/15, 5/18, 19/20 i 15/21) u skladu sa principom vladavine prava iz člana I/2. Ustava BiH i principom pravne sigurnosti inkorporiranom u njega?

To pravno pitanje se može dovesti u vezu i s povredom nekih drugih principa sadržanih u Ustavu BiH (član II/6, član III/2.c i član III/3.b). Identična formulacija ovog člana 59. Zakona o visokom obrazovanju ZDK također je sadržana i u članu 82. stav 1. Statuta Univerziteta u Zenici. Član 59. Zakona o visokom obrazovanju ZDK u suprotnosti je s principom vladavine pravne sigurnosti iz člana 1/2. Ustava BiH i principima organizacije pravosudnog sistema u BiH s obzirom na to da je ustanovljena nadležnost sudova (redovnih i najviših) i drugih državnih organa, a ne i rektora jedne visokoškolske ustanove u BiH, da ti državni organi u odgovarajućim propisanim (sudskim ili upravnim) postupcima u okviru pravnog sistema BiH donose odluke kojim se obustavlja od izvršenja neki opći akt visokoškolske ustanove, odnosno preispituju i ocjenjuju da li je neki opći akt donesen u visokoškolskoj ustanovi u suprotnosti s ustavom ili sa zakonom i drugim propisima, kao i da obustavljaju od izvršenja donesene pojedinačne akte visokoškolske ustanove kojim se nanosi šteta visokoškolskoj ustanovi ili društvenoj zajednici.

Svaki opći ili pojedinačni akt visokoškolske ustanove može biti predmet naknadne upravne ili sudske kontrole od strane nadležnih državnih organa u odgovarajućim postupcima zaštite i ostvarivanja građanskih prava i obaveza koji su propisani zakonom, ali ne i od strane rektora jedne visokoškolske ustanove. Rektor kao pojedinac ne vrši sudsku ili upravnu vlast, niti ima sudsku ili upravnu nadležnost da ocjenjuje pravnu valjanost donesenih općih akata kao izvora prava u smislu regulacije rada jedne visokoškolske ustanove, posebno da li su oni u suprotnosti s ustavom ili zakonom i drugim propisima, niti da preispituje i ocjenjuje donesene pojedinačne akte na mjesto sudova i drugih nadležnih državnih organa ako su ti državni organi i najviše sudske instance u BiH [...].“

Predmet povodom kojeg je zahtjev pokrenut

6. Podnositelj zahtjeva je dostavio optužnicu Kantonalnog tužiteljstva Zeničko-dobojskog kantona (od 7. prosinca 2021. godine) i druge akte, a povodom kaznenog postupka koji se vodi protiv četiri optužene osobe (navedena imena) zbog produljenog kaznenog djela zlouporabe položaja ili ovlasti iz članka 383. stavak 1. Kaznenog zakona FBiH u svezi sa člankom 55. Kaznenog zakona FBiH („Službene novine FBiH“ br. 36/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17). S obzirom na to da je odredba članka 383. KZFBiH blanketnog karaktera, to je u optužnici stavljeno na teret optuženim da nisu postupali u skladu sa odredbama ZVOZDK i Statuta Univerziteta u

¹ Ustavni sud je naglasio riječ *primjena*.

Zenici, zbog čega je zahtjev za ocjenu ustavnosti proslijeđen od tog suda (a na prijedlog obrane) u svezi s budućom odlukom tog suda u predmetnom kaznenom postupku.

b) **Odgovor na zahtjev**

7. Skupština ZDK je u odgovoru na zahtjev istaknula sljedeće:

„U predmetnom slučaju, odnosno pitanju usaglašenosti odredbi člana 44. Zakona o visokom obrazovanju (‘Službene novine Zeničko-dobojskog kantona’ br. 06/09, 09/13, 13/13, 04/15, 05/18, 94/19, 19/20 i 15/21) sa odredbom člana 12. Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (‘Službeni glasnik Bosne i Hercegovine’ br. 59/07 i 59/09) i odredbe člana 59. Zakona o visokom obrazovanju s principom vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i principom pravne sigurnosti inkorporiranom u njega, nema elemenata niti obilježja povrede bilo kojeg pripadajućeg prava pojedinca zagaranovanog članom II/3. Ustava Bosne i Hercegovine, a posebno ne u smislu stavljanja u neravnopravan položaj u vezi s osporenim odredbama Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona, odnosno da nema kršenja prava na nediskriminaciju iz člana 14. a u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Naime, odredbe Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini načelno uređuju ključna obrazovna pitanja u segmentu visokog obrazovanja, pri čemu je izvorna nadležnost za obrazovanje na nivou entiteta, odnosno kantonalnog nivoa vlasti unutar entiteta Federacija BiH. S tim u vezi želimo posebno naglasiti i činjenicu da u zakonodavno-pravnom smislu na području ovog entiteta su u primjeni i drugi pravni propisi koji na bliži način uređuju pitanja vezana za ustanove, a posebno za ustanove od šireg javnog interesa, kao što je i preuzeti Zakon o ustanovama (‘Službeni list RBiH’ br. 6/92, 8/93 i 13/94), koji je kao takav sastavnim dijelom cjeline pravnog zakonodavstva, odnosno u neposrednoj primjeni na području cijele Federacije Bosne i Hercegovine kada je riječ o ustanovama. Stoga i u predmetnom slučaju svaki od nivoa nadležne vlasti, prilikom donošenja legislative iz svoje resorne nadležnosti ne može zanemariti činjenicu o pravnom i faktičkom postojanju svih ostalih važećih zakonskih propisa unutar pravnog okvira Federacije Bosne i Hercegovine.

Stoga nije ni bilo pravno opravdano, niti pravno moguće izvršiti samo preuzimanje odredbi Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH u primjenu na nivou kantona jer su iz objektivnih razloga potpuno različite pravne situacije i/ili pravni položaj visokoškolskih ustanova unutar isključivih ustavnih, kantonalnih nadležnosti nad obrazovanjem.“

8. Navedeni stav je dalje u odgovoru razrađen tako što je dan primjer Zeničko-dobojskog kantona koji ima Javnu ustanovu Univerzitet u Zenici, čiji je osnivač Skupština ZDK, te drugog kantona koji ima samo privatne visokoškolske ustanove. Ipak, odredbe

ZVOZDK, kao i provedbeni propisi jednako se odnose na sve visokoškolske ustanove (dakle u svim oblicima vlasništva), a što je od značaja i za pravilno i potpuno sagledavanje ove pravne stvari. U odgovoru je navedeno da članak 12. Okvirnog zakona nije usklađen s odredbama iz članka 24. stavak 1. i članka 27. Zakona o ustanovama, ukazujući na sadržaj navedenih odredbi. Dalje se navodi da članak 44. stavak (2) ZVOZDK ne ograničava autonomiju Univerziteta jer se ona ne odnosi na akademske slobode utvrđene u čl. 6. i 7. ZVOZDK. Ukazano je da su prilikom donošenja ZVOZDK uzete u obzir odredbe iz Okvirnog zakona i Zakona o ustanovama, a samim ZVOZDK uređena su sva pitanja značajna za rad Javne ustanove Univerzitet u Zenici u skladu s načelima Okvirnog zakona. Također je ukazano da je Senat Univerziteta u Zenici utvrdio prijedlog Statuta Javne ustanove Univerzitet u Zenici, te ga uputio Upravnom odboru Univerziteta u Zenici, koji je prije njegovog usvajanja zatražio i dobio suglasnost osnivača na prijedlog Statuta.

9. U odgovoru na zahtjev je navedeno da je u Nacrtu novog zakona o visokom obrazovanju (koji je razmatran i prihvaćen Zaključkom Skupštine Zeničko-dobojskog kantona) u odredbi članka 46. predviđeno da statut visokoškolske ustanove donosi senat visokoškolske ustanove, a što je u skladu sa odredbama Okvirnog zakona. U nastavku odgovora je dalje navedeno: „Imajući u vidu da je obrazovna politika u isključivoj ustavnoj nadležnosti kantona, proizlazi da je Skupština [ZDK] nadležna donositi propise o obrazovanju i urediti ovu oblast svojim zakonom, koji ne mora u potpunosti biti identičan Okvirnom zakonu [...], tako da odredba člana 44. ZVOZDK ne mora biti identična sa odredbom člana 12. Okvirnog zakona.“

10. U svezi sa zahtjevom za ocjenu ustavnosti odredbe članka 59. ZVOZDK, Skupština ZDK u odgovoru navodi da ga smatra neutemeljenim jer je suprotno načelu vladavine prava i načelu pravne sigurnosti da se izvršavaju opći akti doneseni u visokoškolskoj ustanovi koji nisu u suglasnosti sa ustavom ili su u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima, odnosno da se izvršavaju pojedinačni akti kojim se nanosi šteta visokoškolskoj ustanovi ili društvenoj zajednici. U svezi s navedenim, smatra da je ova odredba u skladu i s autonomijom Univerziteta.

11. U odnosu na drugi dio zahtjeva, koji se odnosi na zauzimanje stava o tome je li primjena članka 59. ZVOZDK u skladu s načelom vladavine prava i načelom pravne sigurnosti inkorporiranim u njega, ukazano je na sadržaj članka 63. stavak (2) Okvirnog zakona, kao i članka 14. ZVOZDK. Obustava općeg i pojedinačnog akta nije uređena Okvirnim zakonom, tako da je odredba članka 59. ZVOZDK usuglašena sa člankom 32. stavak 3. Zakona o ustanovama. Ukazano je na članak 142. ZVOZDK s akcentom da svaka od razina nadležne vlasti prilikom donošenja legislative iz svoje resorne nadležnosti ne može zanemariti činjenicu o pravnom i faktičkom postojanju svih ostalih važećih zakonskih propisa unutar pravnog okvira Federacije Bosne i Hercegovine. To se odnosi i na Zakon o ustanovama koji, između ostalog, decidirano propisuje i prava i obveze osnivača ustanova.

12. Konačno, u odgovoru je predloženo da Ustavni sud, nakon provedenog postupka i utvrđenih činjenica, donese odluku kojom će utvrditi da ne postoji povreda Ustava Bosne i Hercegovine.

IV. Relevantni propisi

13. Članak I/2. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcioniра sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.

14. **Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini** („Službeni glasnik BiH“ br. 59/07 i 59/09) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 1.

Zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: Zakon) utvrđuje se ustroj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, odgovornost nadležnih vlasti u ovome području, ustanovljavaju tijela za provedbu zakona i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine, te utvrđuje način osiguranja kvalitete u području visokog obrazovanja.

Članak 2.

U svrhu reforme visokog obrazovanja, ovaj Zakon ustanovljava temeljna načela i standarde za stjecanje visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, sukladno relevantnim odredbama Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (ETS No. 5, 1950) i njezinih protokola, Preporuci Komiteta ministara Vijeća Europe o priznavanju i ocjeni kvalitete privatnih visokoškolskih ustanova [R(97)1], Preporuci o pristupu visokom obrazovanju [R(98)3] i Preporuci o istraživačkoj zadaći sveučilišta [R(2000)8] te drugim relevantnim načelima međunarodno priznatih pravnih instrumenata, čija je država ugovornica i Bosna i Hercegovina, te sukladno Konvenciji Vijeća Europe/ UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u europskoj regiji (ETS No. 165, 1997).

Bosna i Hercegovina prihvaća europske strateške ciljeve u području visokog obrazovanja, izražene u Deklaraciji europskih ministara visokog obrazovanja iz Bologne (1999), kao i kasniji razvoj ove koncepcije.

Visoko obrazovanje je djelatnost od posebnog interesa za Bosnu i Hercegovinu.

Članak 4. stavak 2.

Visoko obrazovanje temelji se na:

- akademskim slobodama, akademskoj samoupravi i autonomiji sveučilišta;
- [...]

3. Statut visokoškolske ustanove

Članak 12.

Statut je temeljni akt visokoškolske ustanove kojim se uređuju pitanja od značenja za obavljanje djelatnosti ustanove.

Statut donosi senat uz prethodno pribavljeno mišljenje upravnog odbora visokoškolske ustanove.

Statut svake visokoškolske ustanove mora biti usuglašen s ovim Zakonom.

Članak 18. st. (1) i (2)

Rektora javnog sveučilišta bira senat, na temelju javnog natječaja.

Za rektora može biti izabran nastavnik u znanstvenonastavnom zvanju redovitog profesora koji ispunjava uvjete za to zvanje na sveučilištu na kojem se prijavljuje.

7. Usklađivanje drugih zakona

Članak 63.

Zakoni Republike Srpske i kantonalni zakoni u području visokog obrazovanja uskladit će se s odredbama ovoga Zakona u razdoblju od šest mjeseci nakon njegovog stupanja na snagu.

Sva pitanja iz područja visokog obrazovanja koja nisu regulirana ovim Zakonom regulirat će se zakonima na razini Republike Srpske i kantona.

15. Zakon o visokom obrazovanju („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 1.

(Predmet zakona)

Ovim zakonom uređuju se sistem, uvjeti i način obavljanja djelatnosti visokog obrazovanja, financiranje, kao i druga pitanja od značaja za obavljanje ove djelatnosti na području Zeničko-dobojskog kantona (u daljem tekstu: Kanton).

Članak 5. točka a)

(Principi visokog obrazovanja)

Djelatnost visokog obrazovanja se temelji na sljedećim principima:

a) akademskim slobodama, akademskoj samoupravi i autonomiji visokoškolske ustanove;

Članak 7. toč. a) i b)

(Autonomija)

Visokoškolske ustanove imaju pravo:

- a) *izabrati svoje upravne i rukovodne organe i odrediti im mandat;*
- b) *urediti svoje strukture i aktivnosti vlastitim pravilima sukladno zakonu i statutu;*

Članak 16.

(Osnivači visokoškolske ustanove)

(1) Visokoškolsku ustanovu može osnovati domaća ili strana pravna ili fizička osoba.

(2) Visokoškolsku ustanovu mogu osnovati dva ili više osnivača, u kom slučaju se njihova međusobna prava, obveze i odgovornosti utvrđuju ugovorom.

(3) Visokoškolske ustanove mogu biti javne i privatne.

(4) Visokoškolsku ustanovu kao javnu ustanovu može osnovati Skupština Kantona, samostalno ili zajedno sa drugim fizičkim ili pravnim osobama, na prijedlog Vlade Kantona.

Članak 44.

(Statut visokoškolske ustanove)

(1) Statut je osnovni akt kojim se uređuju pitanja značajna za obavljanje djelatnosti visokoškolske ustanove.

(2) Statut donosi Upravni odbor visokoškolske ustanove uz prethodnu suglasnost osnivača.

(3) Izmjene i dopune statuta vrše se odlukom, na način i u postupku predviđenom za njegovo donošenje.

Članak 45.

(Kazalo statuta)

Statut sadrži odredbe kojima se reguliraju slijedeća pitanja:

- a) *organizacija visokoškolske ustanove;*
- b) *zastupanje i predstavljanje visokoškolske ustanove;*
- c) *pravila za izbor članova upravnog odbora;*
- d) *način organiziranja i izvođenje studija;*
- e) *pravila studiranja i prava studenata;*
- f) *izbor u nastavno-naučna i suradnička zvanja;*
- g) *način implementacije Evropskog kreditnog transfer sistema (u daljem tekstu: ECTS);*
- h) *kriteriji za dodjelu akademskih titula;*
- i) *obveze visokoškolske ustanove prema osnivaču;*

- j) *ovlaštenja visokoškolske ustanove u pravnom prometu;*
- k) *organizacija i mjerodavnosti organizacionih jedinica;*
- l) *statusne promjene, obrazovanje novih organizacionih jedinica i studijskih odsjeka;*
- m) *ostvarivanje prihoda, upravljanje sredstvima i imovinom;*
- n) *akademska, finansijska i druga ovlaštenja organizacionih jedinica u pravnom prometu;*
- o) *organizaciju naučnoistraživačkog i umjetničkog rada;*
- p) *kriteriji za provođenje procesa evaluacije i objavljivanje rezultata provedene evaluacije;*
- r) *broj članova senata i način njihovog biranja;*
- s) *oblik i nivo učešća studenata u radu ustanove;*
- š) *način izjašnjavanja i donošenja odluka po pojedinim pitanjima, kao i preciziranje odluka koje se mogu donositi tajnim glasanjem;*
- t) *druga pitanja sukladno zakonu i osnivačkim aktom.*

*Članak 49. st. (1), (2) i (4)
(Sastav, broj, mandat i izuzeće)*

(1) Upravni odbor visokoškolske ustanove ima sedam članova i čine ga predstavnici akademskog i neakademskog osoblja, studenata i osnivača.

(2) Upravni odbor javne visokoškolske ustanove čine četiri predstavnika iz reda osnivača, dva iz reda nastavnog osoblja i jedan predstavnik studenata čija imenovanja predlaže senat, koji se biraju sukladno zakonu.

(4) Konačno imenovanje i razrješenje članova upravnog odbora vrši Vlada Zeničko-dobojskog kantona.

*Članak 52. stavak (1)
(Sastav senata)*

(1) Senat je najviše akademsko tijelo koje čine predstavnici akademskog osoblja u radnom odnosu u visokoškolskoj ustanovi, kao i predstavnici studenata.

*Članak 59.
(Obustavljanje općeg i pojedinačnog akta)*

Rektor univerziteta, odnosno ravnatelj visoke škole dužan je da obustavi od izvršenja opći akt donesen u visokoškolskoj ustanovi koji nije u suglasnosti sa ustavom ili je u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima, kao i izvršavanje pojedinačnog akta kojim se nanosi šteta visokoškolskoj ustanovi ili društvenoj zajednici i da o tome obavijesti Ministarstvo.

V. Dopustivost

16. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

17. Članak VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

c) Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

18. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Zenici, što znači da je zahtjev podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-5/10 od 26. studenog 2010. godine, točke 7–14., objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteni subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

19. Podnositelj zahtjeva je zatražio od Ustavnog suda da, u smislu članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, odluči o ustavnosti čl. 44. i 59. ZVOZDK sa člankom 12. Okvirnog zakona i člankom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

20. Ustavni sud napominje da ocjenu ustavnosti zakona razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod podnošenju zahtjeva (vidi odluku Ustavnog suda u predmetu broj U-15/11 od 30. ožujka 2012. godine, točka 63.). Dakle, Ustavni sud neće ulaziti u konkretan predmet koji se nalazi na rješavanju pred Kantonalnim sudom u Zenici, niti će se baviti načinom na koji redovni sudovi, te drugi nadležni organi primjenjuju osporenu zakonsku odredbu. Ustavni sud će izvršiti ocjenu kompatibilnosti osporene odredbe na apstraktan način u odnosu na navode iz zahtjeva.

Osporeni članak 44. ZVOZDK glasi:

(1) Statut je osnovni akt kojim se uređuju pitanja značajna za obavljanje djelatnosti visokoškolske ustanove.

(2) Statut donosi Upravni odbor visokoškolske ustanove uz prethodnu suglasnost osnivača.

(3) *Izmjene i dopune statuta vrše se odlukom, na način i u postupku predviđenom za njegovo donošenje.*

21. Neustavnost osporenih odredaba podnositelj zahtjeva vidi u tome što one propisuju da se statut visokoškolske ustanove može donijeti samo uz prethodnu suglasnost osnivača visokoškolske ustanove. To je suprotno relevantnim odredbama članka 12. Okvirnog zakona, kojima je propisano da „statut donosi senat uz prethodno pribavljeno mišljenje upravnog odbora visokoškolske ustanove“. Na taj način krši se (i) načelo autonomije visokoškolske ustanove, propisano relevantnim odredbama članka 4. Okvirnog zakona, kao i odredbe članka 63. istog zakona. Sve to ima za posljedicu kršenje članka I/2. Ustava BiH.

22. Za rješavanje ovog predmeta bitna je praksa Ustavnog suda iz Odluke broj U-10/21 od 2. prosinca 2021. godine (dostupna na www.ustavnisud.ba), u kojoj su predmet ocjene ustavnosti bile odredbe istog zakona (Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona). U navedenoj odluci Ustavni sud je zaključio da je članak 55. stavak 1. ZVOZDK (kojim je propisano da rektora i prorektora javnog univerziteta i direktora javne visoke škole bira senat na temelju javnog natječaja uz suglasnost osnivača) suprotan članku 18. Okvirnog zakona. Ustavni sud je naveo da je suština članka 18. Okvirnog zakona (prethodno navedeno u Odluci broj U-22/18 od 5. srpnja 2019. godine, točka 30., dostupna na www.ustavnisud.ba) da osigura „načelo institucionalne autonomije univerziteta“. U predmetu broj U-10/21 Ustavni sud je zaključio, polazeći od sadržaja članka 55. ZVOZDK, koji sadrži formulaciju „uz suglasnost osnivača“, da, kada se pročita cijela sporna odredba (i uzme u obzir odredba članka 16. stavak 4. ZVOZDK koja propisuje tko su osnivači visokoškolskih ustanova), rektor i prorektor javnog univerziteta i direktor visoke javne škole ne mogu biti izabrani bez suglasnosti Vlade Kantona. Prema mišljenju Ustavnog suda, zakonska odredba, prema kojoj javna vlast daje suglasnost na imenovanje rukovodnih osoba visokoškolskih ustanova, nedvojbeno predstavlja miješanje u institucionalnu autonomiju univerziteta, što je suprotno odredbama članka 18. Okvirnog zakona, kao i stavovima Ustavnog suda iz Odluke broj U-22/18. Članak 63. Okvirnog zakona, u relevantnom dijelu, propisuje da će se kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja uskladiti s Okvirnim zakonom u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Okvirnog zakona. Iz navedenog je Ustavni sud zaključio da odredbe članka 55. ZVOZDK nisu u suglasnosti s odredbama članka 18. Okvirnog zakona zato što se, suprotno članku 18. Okvirnog zakona, miješaju u institucionalnu autonomiju univerziteta tako što se od javne vlasti traži suglasnost za imenovanje na čelne funkcije visokoškolskih ustanova.

23. U konkretnom slučaju, prema mišljenju Ustavnog suda, radi se o vrlo sličnom pitanju kao u predmetu broj U-10/21, s obzirom na to da osporena odredba sadrži identičnu formulaciju „uz suglasnost osnivača“. Slijedeći, dakle, misao iz citirane odluke, Ustavni sud (i) u ovom slučaju zaključuje da osporeni članak 44. ZVOZDK krši

načelo autonomije univerziteta (visokoškolske ustanove) s obzirom na to da propisuje da statut visokoškolske ustanove kao osnovni akt kojim se uređuju pitanja od značaja za obavljanje djelatnosti ne može biti donijet bez suglasnosti osnivača. Osim toga, osporena odredba propisuje (i) da statut donosi upravni odbor, a ne senat visokoškolske ustanove. Na taj način osporeni članak 44. ZVOZDK je u dva bitna aspekta suprotan članku 12. Okvirnog zakona. Članak 12. Okvirnog zakona samo propisuje da statut donosi senat uz „prethodno pribavljeno mišljenje upravnog odbora visokoškolske ustanove“. Dakle, osnivači visokoškolske ustanove, prema odredbama članka 12. Okvirnog zakona, nemaju nikakve nadležnosti u procesu donošenja statuta, za razliku od osporenih odredaba. Osim toga, osporenim odredbama članka 44. ZVOZDK propisano je da statut donosi upravni odbor visokoškolske ustanove, za razliku od članka 12. Okvirnog zakona gdje je propisano da senat visokoškolske ustanove donosi statut. Prema odredbama članka 16. stavak 4. ZVOZDK, visokoškolsku ustanovu može osnovati Skupština Kantona (zakonodavna vlast), ali na prijedlog Vlade (izvršna vlast). Prema odredbama članka 49. stavak 2. ZVOZDK, osnivači visokoškolske ustanove (koji mogu biti (i) javna vlast) čine natpolovičnu većinu (četiri od ukupno sedam) članova upravnog odbora visokoškolske ustanove. Stoga, slijedi jasna konstatacija da osporena odredba članka 44. ZVOZDK u dva bitna aspekta (osnivači daju prethodnu suglasnost na statut visokoškolske ustanove, te statut visokoškolske ustanove donosi upravni odbor a ne senat) zadire u autonomiju visokoškolske ustanove tako što (ne)isključuje situaciju prema kojoj bi bilo moguće da javna vlast utječe na donošenje statuta kao temeljnog pravnog akta kojim se reguliraju pitanja od najvišeg značaja za visokoškolsku ustanovu.

24. Imajući u vidu navedeno, osporeni članak 44. ZVOZDK je suprotan odredbama članka 12. Okvirnog zakona, a dovodi u pitanje (i) autonomiju visokoškolske ustanove iz članka 4. stavak 2. Okvirnog zakona. Na taj način se krše i odredbe članka 63. Okvirnog zakona, koje u relevantnom dijelu propisuju da će se kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja uskladiti s Okvirnim zakonom u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Okvirnog zakona. Zbog neusklađenosti ova dva zakona krši se i odredba članka I/2. Ustava BiH kojom se propisuje vladavina prava koja, između ostalog, zahtijeva poštovanje hijerarhije pravnih akata i njihovu međusobnu usklađenost.

Osporeni članak 59. ZVOZDK glasi:

Rektor univerziteta, odnosno ravnatelj visoke škole dužan je da obustavi od izvršenja opći akt donesen u visokoškolskoj ustanovi koji nije u suglasnosti sa ustavom ili je u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima, kao i izvršavanje pojedinačnog akta kojim se nanosi šteta visokoškolskoj ustanovi ili društvenoj zajednici i da o tome obavijesti Ministarstvo.

25. Podnositelj zahtjeva traži da se ispita „primjena“ članka 59. ZVOZDK, što nesporno nije nadležnost Ustavnog suda u smislu članka VI/3.(c) Ustava BiH. Međutim, imajući u vidu relevantni dio teksta zahtjeva, očigledno je da podnositelj zahtjeva traži

ocjenu ustavnosti sporne zakonske odredbe, te stoga nema prepreka da Ustavni sud ispita preostali dio zahtjeva za ocjenu ustavnosti. Suština navoda podnositelja zahtjeva ide u pravcu da sporna odredba propisuje da rektor ima pravo obustaviti primjenu općih akata koje donese visokoškolska ustanova, koje pravo, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, trebaju imati isključivo nadležni sudski ili upravni organi. Dakle, osporena odredba daje određena prava rektoru, koja mu, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, ne pripadaju zato što svaki opći i pojedinačni akt može biti ispitan od nadležnih organa, ali ne i od rektora koji ne vrši sudsku ili upravnu vlast, niti ima sudsku ili upravnu nadležnost. Iz navedenih razloga, osporeni članak 59. ZVOZDK nije u skladu sa člankom I/2. Ustava BiH.

26. S obzirom na to da se podnositelj zahtjeva poziva na kršenje članka I/2. Ustava BiH, Ustavni sud podsjeća da je u svojoj dosadašnjoj praksi članak I/2. Ustava BiH tumačio tako da sadrži načelo vladavine prava (vidi, između ostalih, Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. *U-21/16* od 1. lipnja 2017. godine, točka 19. i *U-6/06* od 29. ožujka 2008. godine, točka 22., dostupno na www.ustavnisud.ba). Ustavni sud je u navedenoj praksi naglasio da načelo vladavine prava nije ograničeno samo na formalno poštovanje ustavnosti i zakonitosti, već zahtijeva da svi pravni akti (zakoni, propisi i sl.) imaju određen sadržaj, odnosno kvalitetu primjerenu demokratskom sustavu, tako da služe zaštiti ljudskih prava i sloboda u odnosima građana i organa javne vlasti u okviru demokratskog političkog sustava. U svezi s tim, Ustavni sud je naglasio da standard kvalitete zakona traži da zakonska odredba bude dostupna osobama na koje se primjenjuje (transparentnost) i da za njih bude predvidljiva, to jest dovoljno jasna i precizna da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze do stupnja koji je razuman u danim okolnostima, kako bi se prema njima mogli ponašati (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-15/18* od 29. studenog 2018. godine, točka 26., www.ustavnisud.ba).

27. Prema mišljenju Ustavnog suda, osporenom odredbom članka 59. ZVOZDK nije dana ovlast rektoru univerziteta da vrši upravnu i sudsku vlast, već je upravo suprotno nametnuta obveza rektoru univerziteta da poštuje vladavinu prava, odnosno da „obustavi od izvršenja opći akt donesen u visokoškolskoj ustanovi koji nije u suglasnosti s ustavom ili je u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima, kao i izvršavanje pojedinačnog akta kojim se nanosi šteta visokoškolskoj ustanovi ili društvenoj zajednici...“. Osporenom odredbom članka 59. ZVOZDK nigdje nije propisano djelovanje rektora izvan odluka koje su donijeli sudski ili upravni organi, niti je propisano da rektor vrši nadležnosti sudskih ili upravnih organa, a niti je spriječeno da odluke rektora budu osporene pred sudovima ili organima uprave. Rektor univerziteta je kao rukovoditelj visokoškolske ustanove dužan osigurati da akti koje donosi visokoškolska ustanova budu u skladu sa „ustavom, zakonom ili drugim propisima“, te ukoliko posumnja da to nije tako, sasvim je razumno očekivati da će obustaviti primjenu takvih akata. Stoga, Ustavni sud u osporenoj odredbi članka 59. ZVOZDK ne nalazi ništa što bi izlazilo izvan okvira „slobodnog polja procjene“ nadležnog zakonodavca (*margin of appreciation*), kao što ne nalazi ništa suprotno načelima vladavine prava koji su propisani člankom I/2. Ustava BiH.

28. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je odredba članka 59. ZVOZDK u skladu sa člankom I/2. Ustava BiH.

VII. Zaključak

29. Ustavni sud zaključuje da osporeni članak 44. ZVOZDK nije u skladu sa člankom 12. Okvirnog zakona, kao ni člankom I/2. Ustava BiH zato što je, s obzirom na propisivanje mogućnosti da javna vlast utječe na donošenje statuta visokoškolske ustanove, došlo do narušavanja autonomije univerziteta.

30. Ustavni sud zaključuje da je odredba članka 59. u suglasnosti sa člankom I/2. Ustava BiH zato što propisivanjem prava rektoru univerziteta da obustavi od primjene akte za koje posumnja da nisu u skladu s ustavom ili zakonima ne dolazi do kršenja niti jednog standarda koji sadrži navedena ustavna odredba, niti osporena odredba izlazi izvan „okvira slobodnog polja procjene“ nadležnog zakonodavca (*margin of appreciation*).

31. Na temelju članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 61. st. (2), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

32. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Предмет број У-7/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Санела Талиревић) за оцјену уставности чл. 40 став (3) и 41 став (2) Закона о обавезним осигурањима у саобраћају („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 57/20 и 103/21)

Одлука од 14. јула 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-7/22, рјешавајући захтјев **Општинског суда у Сарајеву**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Мато Тадић, председник

Миодраг Симовић, потпредседник

Мирсад Теман, потпредседник

Helen Keller, потпредседница

Валерија Галић, судија

Сеада Палаврић, судија

Златко М. Кнежевић, судија

Angelika Nußberger, судија

Ledi Bianku, судија

на сједници одржаној 14. јула 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Општинског суда у Сарајеву (судија Санела Талиревић) за оцјену уставности чл. 40 став (3) и 41 став (2) Закона о обавезним осигурањима у саобраћају („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 57/20 и 103/21),

утврђује се да су чл. 40 став (3) и 41 став (2) Закона о обавезним осигурањима у саобраћају („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 57/20 и 103/21) у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у вези са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службе-

ном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Општински суд у Сарајеву, судија Санела Талиревић (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 3. марта 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 40 став (3) Закона о обавезним осигурањима у саобраћају („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 57/20 и 103/21, у даљњем тексту: Закон о осигурању) са чланом II/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), чл. 1 и 2 Закона о забрани дискриминације (у даљњем тексту: ЗЗД) и чланом 200 Закона о облигационим односима (у даљњем тексту: ЗОО).

2. Подносилац захтјева због истих разлога тражи оцјену уставности члана 41 став (2) Закона о осигурању, који на исти дискриминишући начин прописује висину накнаде штете, како би се спријечило подношење захтјева судову Уставном суду за оцјену уставности цитираног члана.

3. Подносилац захтјева је поднеском од 17. марта 2022. године допунио захтјев траженом документацијом.

II. Поступак пред Уставним судом

4. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Представничког дома и Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине и Уреда за сарадњу и заступање пред Уставним судом (у даљњем тексту: Уред) затражено је 22. марта 2022. године да доставе одговор на захтјев.

5. Влада ФБиХ (у даљњем тексту: Влада), Уред и Законодавноправни комисија Представничког дома Парламента ФБиХ (у даљњем тексту: Комисија) доставили су одговоре на захтјев у периоду од 12. до 21. априла 2022. године.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

6. Подносилац захтјева тражи од Уставног суда да испита да ли је члан 40 став (3) Закона о осигурању у складу са чланом II/2 и II/4 Устава БиХ и чланом 1

Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 1 и 2 ЗЗД и чланом 200 ЗОО. Према мишљењу подносиоца захтјева, оспореним чланом прописује се различита висина накнаде на основу година живота оштећеног на дан настанка штетног догађаја, те је „евидентно да што је оштећени старије лице, припада му мања новчана накнада у односу на лице млађе животне доби – иако имају исти процент умањења опште животне активности“. Подносилац захтјева сматра да оспорена одредба дискриминише друготужитељку у конкретном поступку по основу старосне доби, јер јој оспорена одредба онемогућава да на равноправном основу ужива и остварује исти обим права у односу на оштећене млађе животне доби у вријеме настанка штетног догађаја са истим процентом оштећења. Наведеним законским рјешењем, према оцјени подносиоца захтјева, уводи се системска дискриминација, и то на основу старосне доби.

7. Подносилац захтјева предлаже Уставном суду да са оцјеном уставности члана 40 став (3) Закона о осигурању утврди и неуставност члана 41 став (2) истог закона, према којем је висина новчане накнаде за нематеријалну штету – наруженост – такође, различито прописана с обзиром на старосну доб оштећеног. Дакле, накнада је мања ако је оштећени старије лице, посебно имајући у виду да је пред судом велики број предмета у којима су тужбе поднесене и за тај вид нематеријалне штете. Подносилац захтјева сматра да би се истовременим разматрањем оба законска члана спријечио процес подношења захтјева Уставном суду од судова за оцјену уставности и члана 41 став (2) Закона о осигурању.

8. Подносилац захтјева је нагласио да је нематеријална штета институт који је прописан одредбама ЗОО. Начин прописивања висине новчане накнаде нематеријалне штете (како је то одређено оспореним одредбама Закона о осигурању) различито, с тенденцијом опадања обавезе ако је оштећени старије лице, фаворизује осигуравајућа друштва при утврђивању обима одговорности за штету у односу на све друге штетнике, тј. лица која су одговорна за штету. За сва остала лица која су одговорна за штету и даље при одређивању висине штете остаје да се примјењује одредба члана 200 ЗОО, која није дискриминишућа ни по једном основу.

б) Чињенице предмета поводом којег је поднесен захтјев

9. Тужиоци су физичка лица која су у конкретном случају поднијела тужбу против „Еурохерц осигурања“ д.д. Сарајево ради накнаде нематеријалне и материјалне штете коју су претрпјели у саобраћајној несрећи. Тужба је поднесена против туженог осигуравајућег друштва које је, према члану 3 став (1) тачка ц) Закона о осигурању, одговорно за штету. Тужено осигуравајуће друштво је друштво за осигурање са којим је власник превозног средства којим је проузрокована штета тужиоцима закључио уговор о осигурању од одговорности за штету проузроковану трећим лицима (осигурање од аутоодговорности).

10. Постављеним тужбеним захтјевом друготужитељка, између осталог, захтијева накнаду нематеријалне штете за претрпљене душевне болове због умањене опште животне активности од 3,5% у износу од 1.750,00 КМ. Висина штете је, након медицинског вјештачења, одређена према Оријентационим критеријима за утврђивање висине правичне накнаде нематеријалне штете (у даљем тексту: Оријентациони критерији), који су донесени 27. јануара 2016. године на сједници Грађанског одјељења Врховног суда Федерације БиХ. Оријентациони критерији су донесени ради уједначавања судске праксе у примјени члана 200 ЗОО, односно при одмјеравању правичне накнаде.

11. Подносилац захтјева наводи да је суд до доношења Закона о осигурању у споровима у којима је за одлуку о тужбеном захтјеву био мјеродаван члан 200 ЗОО при одређивању висине новчане накнаде за све видове нематеријалне штете узимао у обзир све претпоставке из цитираног члана ЗОО (околности конкретног случаја, јачину, дужину болова и сл.), али и Оријентационе критерије.

12. Штетни догађај се десио 22. октобра 2020. године, у вријеме када је друготужитељка имала 24 године, а тужено осигуравајуће друштво тражи да се на конкретни случај висина накнаде за претрпљене душевне болове, због умањења опште животне активности, досуди у складу са чланом 40 став (3) Закона о осигурању, којим се прописује различита висина накнада на основу година живота оштећеног на дан настанка штетног догађаја. Према цитираној одредби, накнада штете с обзиром на старосну доб друготужитељке прописана је у износу до 450,00 КМ за сваки 1% умањења животне активности. У конкретном случају, уколико нарочите околности то захтијевају, друготужитељки не може да буде исплаћена виша накнада од прописане, нити, према спорној одредби, може да оствари висину накнаде као лице које је млађе од 20 година са истим процентом оштећења у вријеме штетног догађаја.

ц) Одговор на захтјев

13. Влада је у одговору на захтјев истакла да су разлози за доношење овог закона потреба да се дерегулише и либерализује цијена обавезног осигурања од одговорности за возила а ради очувања стабилности и несметаног функционисања сектора осигурања. Законом о осигурању је прописано шта су то обавезна осигурања у саобраћају, што у претходно важећем закону није било јасно утврђено, што је последично створило правну несигурност, те је и та чињеница била важна за доношење новог закона. Додатни разлог за доношење овог закона је хармонизација на јединственом тржишту осигурања у цијелој Босни и Херцеговини, као и усклађивање предметне области са законодавством и правним течевинама ЕУ. Истакнуто је да се Законом о осигурању на системски и свеобухватан начин уређују обавезна осигурања у саобраћају у Федерацији Босне и Херцеговине. Поред тога, како из одговора произилази, Законом о осигурању дефинисан је основ за новчану

накнаду за материјалну штету и нематеријалну штету, тј. постојање повреде тјелесног и психичког интегритета или смрти неког лица. Једно од кључних и важнијих питања у овом закону јесте право на накнаду нематеријалне штете које има оштећено лице. Наглашено је да се правична новчана накнада за нематеријалну штету не досуђује зато што новац представља њену цијену, већ зато што жели да се омогући оштећеном да путем ње прибави себи неко задовољство и да на тај начин, што је могуће потпуније, успостави нарушену психичку и емоционалну равнотежу. Због своје непроцјењивости у новцу, јасно је да је овако нешто веома тешко „прецизно“ нормирати, али су пракса и доктрина исто тако указале да је неопходно пронаћи прихватљив начин којим би се поштовали одређени правни стандарди који би, поред интереса оштећеног појединца, изражавали интересе и саме друштвене заједнице. Основни циљ нормативних рјешења путем Закона о осигурању јесте уједначавање свеприсутне разлике у новчаним накнадама ове врсте и спречавање арбитрарности судова при досуђивању износа ових накнада. У интересу подизања степена правне сигурности и равноправности оштећених лица, односно свих учесника поступка, овим законом се настојало дати најбоље нормативно уређење предметне области, као и адекватна законска рјешења. Критеријуми и новчано вредновање накнаде штете су конципирани управо на начин да омогуће равноправност и једнакост оштећених лица приликом остваривања самог права на новчану накнаду уз истовремено уважавање начела индивидуализације сваког појединог случаја. Овакво законско рјешење у великој мјери прати и уважава досадашње тековине правног система уз знатна побољшања којима се избјегава досадашња негативна пракса да се оштећеним лицима за идентичне или готово идентичне повреде досуђују различите новчане накнаде.

14. Начело одштетног права у потпуности долази до изражаја, јер су омогућени услови да за исту повреду лице остварује једнако право. У закону је, путем критеријума за утврђивање права на одштету, уважено начело индивидуализације одштете тако да у одређеним границама не угрози начело равноправности оштећених лица. Поред тога, критеријуми за утврђивање права на одштету путем својих одредаба истовремено уводе простор и за прилагођавање висине износа накнаде у одређеним распонима на више или мање, зависно од особености сваког појединог случаја. Примјеном оваквог система оштећени ће у сваком тренутку јасно и транспарентно знати колики му износ одштете припада и у којем року ће одштета бити исплаћена, те је приликом доношења овог закона намјера била и значајно смањити притисак на судове и рјешавање већег броја одштетних захтјева у вансудском (мирном) поступку, нагодбом између осигуратеља и оштећеног лица.

15. Наглашено је да се при израђивању самог прописа разматрала и пракса земаља у окружењу у којим је на сличан начин ријешено то питање (нпр. Црна Гора – Правилник о одређивању процента трајног губитка опште радне способности (инвалидитета), односно умањења опште животне активности физичких лица као

посљедице повређивања у саобраћајној несрећи, и Правилник о јединственим критеријумима за утврђивање накнаде нематеријалне и неких видова материјалне штете). За разлику од многих других упоредних законодавстава попут нпр. аустријског који оштећенима признају готово багателне износе накнаде код нематеријалне штете, овдје се настојао постићи принцип правичне новчане накнаде. Стављање у однос година старости оштећеног са висином накнаде штете није имало циљ да се направи било каква дискриминација, него да се на свеобухватан начин, уважавајући низ критеријума, приступи што прецизнијем утврђивању висине новчане накнаде, гдје се, у конкретном случају, узела у обзир претпоставка „трајања“ умањења опште животне активности, нарочито код наружености, која представља нарушавање дотадашњег спољног изгледа или склада оштећениковог тијела или дијела тијела и/или нарушавање неке тјелесне функције. Дакле, претпоставка је да ће млађа лица дуже да живе и да ће дуже да носе посљедице удеса које ће утицати на њихове животне активности.

16. Даље, у вези са наводима из предметног захтјева да се законом фаворизују осигуравајућа друштва при обиму одговорности за штету, јер за сва остала лица која су одговорна за штету и даље се примјењују одредбе члана 200 ЗОО при одређивању обима одговорности, а које нису дискриминишуће ни по једном основу. Влада је подсјетила на чињеницу да обавезно осигурање од аутоодговорности има доминантно учешће у укупно обрачунатој премији на тржишту неживотних осигурања Федерације Босне и Херцеговине (око 60% у 2016. години, која је узета у обзир при припреми овог закона у 2017. години). У вези с тим, Влада је додала да је предмет овог закона уређивање обавезних осигурања у саобраћају која обухватају, у смислу Закона, осигурање власника возила од одговорности за штету проузроковану трећим лицима (члан 2 став (1) тачка б) Закона). Влада, стога, сматра да је неоснована констатација подносиоца захтјева у вези са фаворизовањем осигуравајућих друштава, јер за то нема никаквог правног основа. Уважавајући општи јавни интерес и принцип утврђивања висине правичне новчане накнаде нематеријалне штете који уважава све околности при настанку штетног догађаја, Влада је закључила да оспорене одредбе Закона о осигурању нису дискриминишуће ни по којем основу.

17. Уред је у исцрпном одговору на захтјев, у суштини, поновио наводе из одговора Владе. Наиме, Уред је подсјетио да прије доношења Закона о осигурању нису постојали јасни законски прописи приликом одмјеравања висине нематеријалне штете, чија је посљедица била различита судска пракса, те се на тај начин стварала правна несигурност. Доношењем Закона о осигурању, конкретно примјеном члана 40 тог закона, правна несигурност је отклоњена индивидуализацијом накнаде, односно прилагођавањем висине износа накнада у одређеним распонима на више или мање, у зависности од особности сваког појединачног случаја. Намјера законодавца је била да додатно уреди ову област, олакша судовима доношење

одлука о висини накнаде нематеријалне штете и уједначи судску праксу у ентитету ФБиХ, а никако да дискриминише лица старије животне доби. Наглашено је да се критеријум „животне доби“ при одређивању висине накнаде нематеријалне штете, због умањења животне активности, примјењује и у земљама региона (нпр. Република Хрватска – Оријентациони критерији Врховног суда Републике Хрватске за накнаду неимовинске штете у којем се као додатни критеријум утврђују животна доб, врста занимања и сл.). Предложено је да се захтјев одбије као неоснован.

18. Комисија је навела да је, поступајући по захтјеву Уставног суда у предмету број У-7/22, размотрила захтјев за оцјену уставности члана 40 став 3 Закона о осигурању, затим, Изјашњење Владе од 7. априла 2022. године којим се захтјев сматра неоснованим, потом, Мишљење Одбора за транспорт и комуникацију Представничког дома Парламента ФБиХ од 6. априла 2022. године којим се одредба члана 40 став 3 Закона о осигурању сматра дискриминишућом у односу на лица старије животне доби, као и Закључак Одбора за правду и општу управу Представничког дома ФБиХ од 13. априла 2022. године из ког произилази да има елемената за оцјену уставности члана 40 Закона о осигурању, те да је већином гласова закључила да прихвата Изјашњење Владе којим се захтјев сматра неоснованим. У прилогу одговору Комисија је доставила акте које је навела и које је имала у виду приликом сачињавања одговора.

IV. Релевантни прописи

19. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан I/2

Босна и Херцеговина

2. Демократска начела

Босна и Херцеговина је демократска држава, која функционише на принципу права и на основу слободних и демократских избора.

Члан II.

Људска права и основне слободе

2. Међународни стандарди

Права и слободе предвиђене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима директно се примјењују у Босни и Херцеговини. Ови акти имају приоритет над свим другим законима.

4. Недискриминација

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни и

Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко и друго мишљење, национално и социјално поријекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

б. Имплементација

Босна и Херцеговина и сви судови, агенције, владини органи и институције којима управљају ентитети или које дјелују у оквиру ентитета, подвргнути су, односно примјењују људска права и основне слободе из става 2.

20. Закон о обавезним осигурањима у саобраћају („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 57/20 и 103/21) у релевантном дијелу гласи:

*Члан 1.
(Опште одредбе)*

Овим законом уређују се обавезна осигурања у саобраћају.

*Члан 3. став (1)
(Појмови)*

(1) Поједини појмови, у смислу овог закона, имају сљедеће значење:

а) штетни догађај је осигурани случај у којем је штета настала због употребе превозног средства;

б) осигураник је лице чија се одговорност покрива у складу с одредбама овог закона;

ц) одговорно друштво за осигурање је друштво за осигурање с којим је власник превозног средства, којим је проузрокована штета, закључио уговор о осигурању од одговорности за штету проузроковану трећим лицима;

[...]

к) саобраћајна незгода је догађај у коме је штета настала због употребе превозног средства;

л) оштећено лице је лице које има право на накнаду штете у складу с овим законом;

[...]

п) осигурана сума је износ до којег се покрива одговорност осигураника, посебно за штете на стварима, а посебно за штете на особама и представља максималну обавезу друштва за осигурање по једном штетном догађају;

[...]

хх) Оквирни критеријуми за утврђивање висине одштете (у даљем тексту: критеријуми) представљају систем накнада за нанесену штету који омогућава одређивање новчане вриједности за тјелесне озљеде, смрт или имовински губитак

као посљедице тјелесне озљеде или смрти нанесене трећим физичким лицима у саобраћајној незгоди. Критеријуми требају омогућити равноправност и једнакост оштећених лица приликом остваривања права на новчану накнаду уз истовремено уважавање начела индивидуализације и особености сваког појединог случаја.

Члан 4. став (1)
(Примјена других закона)

(1) На уговоре о обавезном осигурању у саобраћају примјењују се одредбе прописа којима се уређују облигациони односи, ако овим законом није утврђено другачије.

Члан 6.
(Суосигурана лица)

Осигурањем власника превозног средства од одговорности за штету нанесену трећим лицима покривене су и штете које проузрокује корисник превозног средства употребом тог превозног средства.

Члан 9. ст. (1), (2), (3) и (4)
(Уговор о обавезном осигурању)

(1) Друштво за осигурање дужно је закључити уговор о обавезном осигурању у складу с овим законом, условима осигурања, тарифама и цијеновницима осигурања.

(2) Друштво за осигурање дужно је упознати уговарача осигурања, односно осигураника с условима осигурања, који су саставни дио уговора о обавезном осигурању, прије закључивања уговора о обавезном осигурању и уручити их уговарачу осигурања, односно осигуранику.

(3) Друштво за осигурање не може одбити понуду за склапање уговора о обавезном осигурању ако осигураник прихвата услове под којима друштво за осигурање обавља ту врсту осигурања.

(4) Друштво за осигурање одговара за штету до висине осигураних свота прописаних овим законом или до висине уговорених осигураних свота када су веће од прописаних.

Члан 11. став (1)
(Услови осигурања и тарифе премија
осигурања)

(1) Друштво за осигурање које обавља врсте осигурања из члана 2. овог закона дужно је прописати услове осигурања од аутоодговорности, као и услове осигурања и тарифе премија за врсте обавезних осигурања из члана 2. става (1) тач. а), ц) и д) овог закона и доставити их Агенцији за надзор осигурања Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Агенција) најкасније осам дана од дана доношења.

Члан 12.

(Право оштећеног лица на непосредно подношење
одштитног захтјева)

(1) Оштећено лице може поднијети одштитни захтјев, по основу осигурања из члана 2. става (1) овог закона, непосредно одговорном друштву за осигурање.

(2) Ако оштећено лице поднесе одштитни захтјев непосредно одговорном друштву за осигурање, у одговору на такав захтјев, ово друштво не може истицати приговоре које би, на основу закона или уговора о обавезном осигурању, могло истицати према лицу чија је одговорност осигурана, због непоступања у складу са законом или уговором о обавезном осигурању.

Члан 13. ст. (1) и (2)

(Прикупљање докумената и доказа у циљу рјешавања
одштитних захтјева)

(1) Одговорно друштво за осигурање дужно је утврдити правни основ и висину одштитног захтјева у року од 30 дана од дана комплетирања захтјева, уз достављање образложене понуде, исплатити утврђену накнаду у даљем року од 14 дана.

(2) Одговорно друштво за осигурање дужно је, у сврху обраде и рјешавања одштитног захтјева, предузети све радње с циљем прикупљања докумената и доказа на основу којих се утврђује одговорност друштва за осигурање и висина одштите.

Члан 14.

(Образложена понуда и основан одговор)

(1) Образложена понуда из члана 13. става (1) овог закона најмање садржи:

- а) правни основ одштитног захтјева,
- б) висину одштите,
- ц) образложење обрачуна висине одштите.

(2) Ако се нису стекли услови за давање образложене понуде из члана 13. става (1) овог закона, друштво за осигурање дужно је, у року од 60 дана од дана подношења одштитног захтјева, оштећеном лицу упутити основани одговор ако су одговорност за накнаду штете или висина одштите спорне.

(3) Одговорно друштво за осигурање дужно је исплатити износ накнаде штете у року из члана 13. става (1) овог закона. У случају немогућности утврђења висине коначног износа одштите, одговорно друштво за осигурање је оштећеном лицу дужно исплатити износ неспорног износа накнаде одштите као аванс у року прописаним чланом 13. став (1) овог закона.

(4) У образложеној понуди и основаном одговору, друштво за осигурање дужно је оштећено лице упутити на право улагања приговора друштву за осигурање, као и на право подношења тужбе. Ако је тужба поднесена против друштва за осигурање прије истека рока из члана 13. става (1) овог закона сматра се преурањеном.

(5) Рок за подношење приговора друштву за осигурање не може бити краћи од 15 дана од дана када је оштећено лице примило образложену понуду или образложени одговор друштва за осигурање.

(6) Рок за рјешавање приговора је 15 дана од дана подношења приговора оштећеног лица.

(7) Оштећено лице има право, уз износ одитете, и на законску затезну камату почев од првог дана након истека рока за исплату штете из члана 13. става (1) овог закона.

(8) У поступку мирног рјешавања одитетног захтјева у друштву за осигурање, одговорно друштво за осигурање није дужно надокнадити трошкове правног и било каквог другог заступања оштећеном лицу.

(9) Оштећено лице има право поднијети приговор Омбудсмену у осигурању на одлуку друштва за осигурање по поднесеном приговору, ради даљег вансудског рјешавања спора насталог поводом одитетног захтјева.

ПОГЛАВЉЕ III - ОСИГУРАЊЕ ВЛАСНИКА ВОЗИЛА ОД ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТЕ ПРОУЗРОКОВАНЕ ТРЕЋИМ ЛИЦИМА

Одјељак А. Опште одредбе

Члан 22. ст. (1) и (2)

(Обавеза закључивања уговора о осигурању од аутоодговорности и квалитативни обим покрића)

(1) Власник возила дужан је закључити уговор о осигурању од аутоодговорности за штету коју употребом возила проузрокује трећим лицима због смрти, тјелесне повреде, нарушавања здравља (у даљем тексту: штета на лицима), уништења или оштећења ствари (у даљем тексту: штета на стварима).

(2) Уговор о осигурању од аутоодговорности покрива одговорност власника, односно корисника возила према трећим лицима које имају захтјев за накнаду штете коју му исти проузрокују, у складу с одредбама прописа којима се уређују обавезни односи.

Члан 23.

(Споразум између друштава за осигурање)

(1) Друштва за осигурање могу закључити споразум у складу с којим одитетни захтјев оштећеног лица по основу осигурања од аутоодговорности може,

у име одговорног друштва за осигурање, обрађивати и исплаћивати друштво за осигурање код којег је оштећено лице закључило уговор о осигурању од ауто-одговорности.

(2) Споразум из става (1) овог члана не утиче на права која оштећено лице има непосредно према одговорном друштву за осигурање из члана 12. и члана 14. става (4) овог закона.

(3) Друштво за осигурање које, у складу са споразумом из става (1) овог члана, у име одговорног друштва за осигурање, обрађује и исплаћује одштетни захтјев дужно је поступати у складу са одредбама чл. 13., 14. и 15. овог закона.

Одјељак Б. Оквирни критеријуми за утврђивање висине одштете

Члан 29.

(Основ за новчану накнаду)

Основ за новчану накнаду за материјалну штету и нематеријалну штету је постојање повреде тјелесног и психичког интегритета или смрти неког лица.

Члан 40.

(Умањење опште животне активности)

(1) Умањење опште животне активности обухвата сва трајна ограничења у животним активностима оштећеног лица односно немогућност или смањену могућност функционисања организма (тјелесних, психомоторних, сензорних или когнитивних функција) тако да лице не може или ограничено може обављати животне функције које је могао обављати прије повређивања, односно задовољавати захтјеве животних потреба у квалитету и квантитету као лице без оштећења.

(2) Процент умањења опште животне активности из става (1) овог члана се утврђује на основу медицинске документације и непосредног прегледа повријеђеног.

(3) Висина новчане накнаде се одређује према проценту умањења опште животне активности из става (2) овог члана и у зависности од година живота оштећеног на дан настанка штетног догађаја и то:

а) ако је ријеч о умањењу опште животне активности до 25% за сваки 1% умањења опште животне активности:

1) код лица до 20 година живота - до 500,00 КМ

2) код лица од 20 до 35 година живота - до 450,00 КМ

3) код лица од 35 до 55 година живота - до 410,00 КМ

4) код лица преко 55 година живота - до 380,00 КМ

- б) ако је ријеч о умањењу опште животне активности преко 25 до 40% за сваки 1% умањења опште животне активности:
- 1) код лица до 20 година живота - до 550,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 530,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 510,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 490,00 КМ
- ц) ако је ријеч о умањењу опште животне активности од 40 до 60% за сваки 1% умањења опште животне активности:
- 1) код лица до 20 година живота - до 640,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 620,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 600,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 580,00 КМ
- д) ако је ријеч о умањењу опште животне активности од 60 до 80% за сваки 1% умањења опште животне активности:
- 1) код лица до 20 година живота - до 730,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 710,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 690,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 670,00 КМ
- е) ако је ријеч о умањењу опште животне активности од 80 до 100% за сваки 1% умањења опште животне активности:
- 1) код лица до 20 година живота - до 950,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 900,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 870,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 850,00 КМ.

Члан 41.

(Наруженост)

(1) *Наруженост представља нарушавање дотадашњег спољног изгледа или склада оштећеникова тијела или дијела тијела и/или нарушавање неке тјелесне функције.*

(2) *Висина накнаде за наруженост зависи од трајних посљедица које се огледају у нарушавању дотадашњег изгледа и склада тијела односно степена наружености и старосне доби лица, на дан настанка штетног догађаја, и то на сљедећи начин:*

- а) *ако је ријеч о наружености изразито јаког степена:*

- 1) код лица до 20 година живота - до 9.000,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 8.900,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 8.750,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 8.500,00 КМ
- б) ако је ријеч о наружености јаког степена која је врло уочљива трећим лицима:
- 1) код лица до 20 година живота - до 6.400,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 6.200,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 6.000,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 5.800,00 КМ
- ц) ако је ријеч о наружености јаког степена која је уочљива трећим лицима, али само понекад (укућанима, на плажи и сл.):
- 1) код лица до 20 година живота - до 5.450,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 5.300,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 5.000,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 4.900,00 КМ
- д) ако је ријеч о наружености средњег степена која је врло уочљива трећим лицима:
- 1) код лица до 20 година живота - до 5.450,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 5.300,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 5.000,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 4.900,00 КМ
- е) ако је ријеч о наружености средњег степена која је уочљива трећим лицима, али само понекад:
- 1) код лица до 20 година живота - до 2.750,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 2.550,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 2.350,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 2.200,00 КМ
- ф) ако је ријеч о наружености лаког степена која је врло уочљива трећим лицима:
- 1) код лица до 20 година живота - до 1.350,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 1.250,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 1.150,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота - до 1.050,00 КМ

2) ако је ријеч о наружености лаког степена која је уочљива трећим лицима, али само понекад:

- 1) код лица до 20 година живота - до 630,00 КМ
- 2) код лица од 20 до 35 година живота - до 500,00 КМ
- 3) код лица од 35 до 55 година живота - до 550,00 КМ
- 4) код лица преко 55 година живота - до 500,00 КМ.

(3) Износ накнаде може бити већи или мањи у проценту до 10% од оног који је претходно наведен, али само изузетно, када то нарочито оправдавају ванредне, посебне и индивидуалне околности појединог случаја које се због своје посебности нису могле узети и предвидјети при изради ових критеријума за утврђивање права на одштету (врста занимања, локација повреда и сл.).

21. **Закон о облигационим односима** („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, „Службени лист РБиХ“ бр. 2/92, 13/93, 13/94 и „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 29/03 и 42/11)

За потребе ове одлуке користи се текст закона како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима, а који у релевантном дијелу гласи:

Новчана накнада

Члан 200.

(1) *За претрпљене физичке болове, за претрпљене душевне болове због умањења животне активности, наружености, повреде угледа, части, слободe или права личности, смрти блиског лица као и за страх суд ће, ако нађе да околности случаја, а нарочито јачина болова и страха и њихово трајање то оправдава, до судити правичну новчану накнаду, независно од накнаде материјалне штете као и у њеном одсуству.*

(2) *Приликом одлучивања о захтеву за накнаду нематеријалне штете, као и о висини њене накнаде, суд ће водити рачуна о значају повређеног добра и циљу коме служи та накнада, али и о томе да се њоме не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом.*

22. **Закон о забрани дискриминације** („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 59/09 и 66/16)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 1.
(Предмет Закона)

(1) Овим законом успоставља се оквир за остваривање истих права и могућности свим лицима у Босни и Херцеговини и уређује систем заштите од дискриминације.

(2) У складу са Уставом Босне и Херцеговине и међународним стандардима који се односе на људска права и основне слободе, овим законом утврђују се одговорности и обавезе законодавне, судске и извршне власти у Босни и Херцеговини, као и правних лица и појединаца који врше јавна овлашћења (у даљњем тексту: надлежне институције Босне и Херцеговине), да својим дјеловањем омогуће заштиту, промовисање и стварање услова за једнако поступање.

Члан 2.
(Дискриминација)

(1) Дискриминацијом, у смислу овог закона, сматраће се свако различито поступање, укључујући свако искључивање, ограничавање или давање предности утемељено на стварним или претпостављеним основама према било којем лицу или групи лица и онима који су с њима у родбинској или другој вези на основу њихове расе, боје коже, језика, вјере, етничке припадности, инвалидитет, животна доб, националног или социјалног поријекла, везе с националном мањином, политичког или другог увјерења, имовног стања, чланства у синдикату или другом удружењу, образовања, друштвеног положаја и пола, сексуалне оријентације, родног идентитета, полних карактеристика, као и свака друга околност која има за сврху или посљедицу да било којем лицу онемогући или угрожава признавање, уживање или остваривање на равноправној основи права и слобода у свим областима живота.

(2) Забрана дискриминације примјењује се на све јавне органе као и на сва физичка или правна лица, како у јавном тако и у приватном сектору, у свим областима, а нарочито: запослења, чланства у професионалним организацијама, образовања, обуке, становања, здравства, социјалне заштите, добара и услуга намијењених јавности и јавним мјестима, те обављања привредних активности и јавних услуга.

23. **Оријентациони критерији** објављени на босанском језику на web-страни: <https://vsud-fbih.pravosudje.ba/vstvfo/B/142/article/60774>

На сједници Грађанског одјељења Врховног суда Федерације БиХ, одржаној 27. јануара 2016. године, разматрани су и прихваћени:

ОРИЈЕНТАЦИОНИ КРИТЕРИЈИ

и износи за утврђивање висине правичне новчане накнаде
нематеријалне штете

Ови оријентациони критерији требају омогућити уједначену примјену члана 200. став 1. Закона о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ“ број: 29/78, 39/85

и 57/89, „Сл. лист РБиХ“ број: 2/92 и 13/93, „Сл. новине ФБиХ“ број: 29/03 и 42/11 – у даљњем тексту: ЗОО).

Оријентациони критерији не представљају формулу која аутоматизмом служи за израчунавање правичне новчане накнаде. У примјени наведеног закона ваља увијек имати на уму све околности случаја, при чему трајање и јачина физичких и душевних болова и страха имају тек значај нарочито важних, али не и јединих околности које суд мора имати на уму при одређивању износа правичне новчане накнаде.

Ови критерији примјењују се на све парничне поступке на накнаду нематеријалне штете у свим степенима суђења.

Уз ове оријентационе критерије за поједине облике нематеријалне штете подсјећа се и на дугогодишње правне ставове судске праксе. Тиме се жељело подсјетити управо на све околности случаја које суд мора имати у виду кад примјењује одредбу члана 200. ЗОО.

ДУШЕВНИ БОЛОВИ ЗБОГ СМАЊЕЊА ЖИВОТНЕ АКТИВНОСТИ

- до 25% 5.000,00 КМ за сваких 10%
- преко 25 до 40% 6.000,00 КМ за сваких 10%
- преко 40 до 60%..... 7.000,00 КМ за сваких 10%
- преко 60 до 80% 8.000,00 КМ за сваких 10%
- преко 80 до 100%..... до 10.000,00 КМ за сваких 10%

Корекција према обиму и тежини утврђених трајних посљедица, а као додатне критерије треба имати на уму животну доб, врсту занимања оштећеника и сл.

Овај облик штете је у правилу трајног карактера, али новчана накнада се може досудити и кад је смањење животне активности привремено, ако је јачег интензитета и дужег трајања или ако то посебне околности оправдавају.

Правни став гласи:

„1. Смањење животне активности, као посебна основа за накнаду штете због душевних болова, обухваћа сва ограничења у животним активностима оштећеног које је остваривао или би их по редовном току ствари у будућности извјесно остваривао. Под ограничењем се подразумјева и обављање активности уз повећане напоре или под посебним условима.“

2. Овај облик штете је у правилу трајног карактера, али новчана накнада се може досудити и кад је смањење животне активности привремено, ако је јачег интензитета и дужег трајања или ако то посебне околности оправдавају.“

ДУШЕВНИ БОЛОВИ ЗБОГ НАРУЖЕНОСТИ

- изразито јаки степен 10.000,00 КМ
- јак степен - врло уочљиво трећима 7.000,00 КМ
- уочљиво само понекад (укућанима, на плажи и сл.) 6.000,00 КМ
- средњи степен – врло уочљиво трећима 6.000,00 КМ
- уочљиво само понекад 3.000,00 КМ
- лаки степен - врло уочљиво трећима 1.500,00 КМ
- уочљиво трећима само понекад 700,00 КМ

Корекција накнаде зависно од животне доби, врсте занимања, локацији повреда и сл.

Пол оштећеника, сам по себи, не утиче на висину накнаде с основе наружења.

Правни став гласи:

„Основа за признање новчане накнаде за наруженост није само у томе да ли и у којој мјери измијењена вањштина оштећеног изазива у околини гађање, сажалење или друге негативне реакције, већ се узимају у обзир и субјективна мјерила о утјецају свих елемената (измијењена вањштина, примјетност, обим итд.) на психичку равнотежу оштећеног, односно на његово психичко стање у цјелини. При томе се субјективне особине оштећеног узимају у обзир у разумној мјери.“

Овај став треба тумачити тако да суд води рачуна како о објективним, тако и о субјективним околностима.

V. Допустивост

24. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредаба члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

25. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

26. Захтјев за оцјену уставности поднио је Општински суд у Сарајеву (судија Санела Галиревић), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види, Уставни суд, Одлука о допустивости

и меритуму број У-5/10 од 26. новембра 2010. године, тач. 7-14, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 37/11).

27. Имајући у виду одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд сматра да је овај захтјев допустив, зато што га је поднио овлашћени субјекат, те да не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег захтјев не би био допустив.

VI. Меритум

28. Уставни суд напомиње да оцјену уставности разматра у општем смислу (*erga omnes*), а не у односу на конкретан предмет (*inter partes*) који је повод за подношење захтјева (види одлуку Уставног суда у предмету број У-15/11 од 30. марта 2012. године, тачка 63).

29. Подносилац захтјева тражи да се испита усклађеност члана 40 став (3) Закона о осигурању са чланом II/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине, чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, чл. 1 и 2 ЗЗД и чланом 200 ЗОО. Због истих разлога, подносилац захтјева тражи да се испита уставност и члана 41 став (2) Закона о осигурању иако примјена цитираног члана није релевантна за конкретан предмет.

30. Уставни суд запажа да се подносилац захтјева позива на члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, али и на члан II/4 Устава Босне и Херцеговине, односно члан 14 Европске конвенције. Подносилац захтјева се позива на члан 14 Европске конвенције, али из навода захтјева може да се изведе закључак да се дискриминација доводи у везу са правом на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

Оспорени члан 40 став (3) Закона о осигурању гласи:

(3) Висина новчане накнаде се одређује према проценту умањења опште животне активности из става (2) овог члана и у зависности од година живота оштећеног на дан настанка штетног догађаја и то:

а) ако је ријеч о умањењу опште животне активности до 25% за сваки 1% умањења опште животне активности:

- 1) код лица до 20 година живота – до 500,00 КМ*
- 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 450,00 КМ*
- 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 410,00 КМ*
- 4) код лица преко 55 година живота – до 380,00 КМ*

б) ако је ријеч о умањењу опште животне активности преко 25 до 40% за сваки 1% умањења опште животне активности:

- 1) код лица до 20 година живота – до 550,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 530,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 510,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота – до 490,00 КМ
- ц) ако је ријеч о умањењу опште животне активности од 40 до 60% за сваки 1% умањења опште животне активности:
- 1) код лица до 20 година живота – до 640,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 620,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 600,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота – до 580,00 КМ
- д) ако је ријеч о умањењу опште животне активности од 60 до 80% за сваки 1% умањења опште животне активности:
- 1) код лица до 20 година живота – до 730,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 710,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 690,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота – до 670,00 КМ
- е) ако је ријеч о умањењу опште животне активности од 80 до 100% за сваки 1% умањења опште животне активности:
- 1) код лица до 20 година живота – до 950,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 900,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 870,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота – до 850,00 КМ.

31. Члан II/4 Устава Босне и Херцеговине гласи:

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што је пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

32. Члан 14 Европске конвенције гласи:

Уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбјеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

33. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

к) Право на имовину.

Члан 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију гласи:

Свако физичко или правно лице има право на мирно уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим принципима међународног права.

Претходне одредбе, међутим, ни на који начин не умањују право државе да примјењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересом, или да би обезбиједила плаћање пореза или других доприноса или казни.

34. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију гласи:

Уживање сваког права које закон предвиђа мора да се обезбиједи без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

Јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу као што су они поменути у ставу 1.

35. Подносилац захтјева сматра да је оспорена одредба дискриминишућа, јер се том одредбом висина штете прописује различито у зависности од година живота, према принципу што је лице млађе, висина накнаде за исти процент умањења животне активности је виша. Сходно томе, подносилац захтјева истиче да друготужитељка, у конкретном случају, која је у вријеме штетног догађаја имала 24 године, не може да оствари исту висину накнаде као лице млађе животне доби са истим процентом оштећења у вријеме штетног догађаја. При томе подносилац захтјева наглашава да тужено осигуравајуће друштво тражи да се висина накнаде штете одмјери према члану 40 став (3) Закона о осигурању. Подносилац захтјева сматра да одлука суда зависи од примјене Закона о осигурању, односно дискриминаторне одредбе члана 40 став (3) тог закона којом се покреће питање системске дискриминације. Примјеном дискриминаторне одредбе из Закона о осигурању подносиоцу захтјева је ускраћено право да правичну накнаду за умањење опште животне активности друготужитељки одмјери према члану 200 ЗОО и Оријентационим критеријима. Законом о осигурању се, према мишљењу подносиоца захтјева, „фаворизују осигуравајућа друштва код одмјеравања обима одговорности за штету у односу на све друге штетнике, односно лица која су одговорна за штету, јер за сва остала

лица која одговарају за штету приликом одмјеравања висине правичне накнаде за све видове нематеријалне штете остаје у примјени одредба члана 200 ЗОО“.

36. Са друге стране, из одговора на захтјев произилази да је један од основних циљева нормативних рјешења у Закону о осигурању „уједначавање свеprisутне разлике у новчаним накнадама ове врсте и спречавање арбитрарности судова и избјегавање различитог поступања и дискриминације по било којем основу“. Из одговора произилази да се „у интересу подизања степена правне сигурности и равноправности оштећених лица, односно свих учесника поступка, Законом о осигурању настојало дати најбоље нормативно уређење предметне области, као и адекватна законска рјешења“. У одговорима на захтјев се тврди да „оквирни критеријуми из закона омогућавају равноправност и једнакост оштећених лица приликом остваривања самог права на новчану накнаду уз истовремено уважавање начела индивидуализације и особености сваког појединог случаја“. Ова врста осигурања, како произилази из одговора, има и посебан друштвени значај, имајући у виду број возила, број саобраћајних несрећа и укупне штетне посљедице које настају по том основу, односно да питање нематеријалне штете по овом основу највише занима оштећене нарочито у саобраћају, јер је саобраћајних незгода статистички највише. Влада је нагласила да се правична новчана накнада за нематеријалну штету не досуђује зато што новац представља њену цијену, већ зато што жели да се омогући оштећеном да путем ње прибави себи неко задовољство и да на тај начин, што је могуће потпуније, успостави нарушену психичку и емоционалну равнотежу. Због своје непроцјењивости у новцу, јасно је да је овако нешто веома тешко „прецизно“ нормирати, али су пракса и доктрина исто тако указале да је неопходно пронаћи прихватљив начин којим би се поштивали одређени правни стандарди, који би, поред интереса оштећеног појединца, изражавали интересе и саме друштвене заједнице. Овакво законско рјешење, како произилази из одговора, у великој мјери прати и уважава досадашње тековине правног система уз знатна побољшања којима се избјегава досадашња негативна пракса да се оштећеним лицима за идентичне или готово идентичне повреде досуђују различите новчане накнаде.

37. Члан 14 Европске конвенције штити лица (укључујући и правна лица) која се налазе у „подударним ситуацијама“ од дискриминишућих разлика у третману. У смислу члана 14 Европске конвенције, третман се сматра дискриминишућим ако нема „циља и разумног оправдања“, тј. ако не иде у правцу легитимног циља и ако не постоји разуман однос пропорционалности између употријебљених средстава и циља који покушава да се оствари (види одлуку Уставног суда у предмету број АП-98/03 од 27. октобра 2004. године, став 34).

38. Уставни суд наглашава да члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију садржи општи принцип забране дискриминације и да гарантује уживање свих

права одређених законом, без дискриминације на било којем основу као што су пол, раса, боја коже, језик, вјера, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, припадност националној мањини, имовина, рођење или други статус. Даље, члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију подразумева и да јавни органи никога не могу да дискриминишу према било којем основу, дакле, основни принцип недискриминације је проширен и на домаће законе, а не само на права гарантована Европском конвенцијом, како то предвиђа члан 14 Европске конвенције.

39. Европски суд за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) је у предмету *Сејдић и Финци против БиХ* нагласио: „Појам дискриминације је досљедно тумачен у јуриспруденцији Суда у односу на члан 14 Конвенције. Јуриспруденција нарочито јасно прецизира да ‘дискриминација’ означава различито поступање без објективног и разумног оправдања према лицима која су се наша у сличном положају (видјети тач. 42–44 и наведене изворе). Аутори су користили исти термин, дискриминација, у члану 1 Протокола број 12. Без обзира на разлике у ширини обима између ових одредаба, значење овог појма у члану 1 Протокола број 12 требало је да буде идентично тумачењу из члана 14 (видјети Образложење (*Explanatory Report*) уз Протокол број 12, тачка 18). Суд, према томе, не види разлог да одступа од утврђеног тумачења ‘дискриминације’, наведеног у тексту, у примјени истог појма према члану 1 Протокола број 12 (у вези са судском праксом Комитета УН за људска права у погледу члана 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, одредбе која је слична, али не и идентична – члану 1 Протокола број 12 уз Конвенцију, видјети *Nowak*, Коментари ССРП, издавачи *N. P. Engel*, 2005, страна 597–634)“ (види одлуку Европског суда у предмету *Сејдић и Финци против БиХ* од 22. децембра 2009. године, тачка 55).

40. Сходно томе, слиједећи принципе из члана 14 Европске конвенције, да би се покренуло питање дискриминације, мора да постоји разлика у поступању према лицима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама (види, *D. H. и други против Чешке Републике* [VV], бр. 57325/00, став 175, ECHR 2007-IV). Међутим, само разлике у поступању на темељу личног обиљежја (или „статуса“) по којем се лица или групе лица разликују једна од друге могу да покрену питање дискриминације (види, *Carvalho Pinto de Sousa Morais против Португалије*, број 17484/15, став 45, ECHR 2017. године). Европски суд у својим одлукама досљедно указује да ће се различито поступање према лицима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама сматрати дискриминишућим само ако нема објективно и разумно оправдање – другим ријечима, ако не слиједи легитиман циљ, или ако не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља који жели да се оствари (види, *Vallianatos и други против Грчке* [VV], бр. 29381/09 и 32684/09, став 76, ECHR 2013. (изводи)).

41. Држава уговорница ужива слободу процјене при оцјењивању да ли разлике оправдавају у иначе сличним ситуацијама различито поступање и у којој мјери. Обим ове процјене ће се разликовати зависно од околности, предмета и позадине случаја. Према Европској конвенцији, држава обично има широко поље процјене када су у питању опште мјере економске или социјалне стратегије. Због њиховог директног познавања свог друштва и његових потреба, националне власти су у начелу у бољем положају од међународног судије да оцијене оно што је у јавном интересу на друштвеним или економским основима, а Суд ће уопштено поштовати избор политике законодавца осим ако је „очито без разумног темеља“ (види, *Carson и други против Уједињеног Краљевства* [VV], бр. 42184/05, § 61, ECHR 2010, и *Stec и други против Уједињеног Краљевства* [VV], бр. 65731/01 и 65900/01, § 52, ECHR 2006-VI).

42. У вези са наводима из захтјева да је оспорена одредба дискриминаторна по основу старосне доби оштећених лица која потражују накнаду штете из основа аутоосигурања, Уставни суд подсећа да је Европски суд признао да доб може да представља „други статус“ у смислу члана 14 Европске конвенције (види, између осталих, *Schwizgebel против Швајцарске*, број 25762/07, став 85, ECHR, 2010. (изводи)) премда до данас није сугерисао да се дискриминација на основу доби треба изједначити с другим „сумњивим“ основима дискриминације. Европски суд је у више својих одлука испитивао наводе апликаната који су тврдили да су дискриминисани по основу старосне доби (види, између осталих, Европски суд, *Schwizgebel против Швајцарске*, *Carvalho Pinto de Sousa Morais против Португалије*, представка број 17484/15, 2017, *British Gurkha Welfare Society и други против Уједињеног Краљевства*, представка број 44818/11, 2016. године). Сходно наведеном, Уставни суд не види разлог да у околностима конкретног случаја не прихвати становиште Европског суда да доб може да представља „други статус“ у смислу члана 14 Европске конвенције.

43. Европски суд у пракси досљедно наводи да Европска конвенција не укључује право на стицање имовине. При томе се не ограничава слобода држава уговорница да одлуче да ли ће или не успоставити било који облик система социјалног осигурања, или да одаберу врсту или износ накнада које ће обезбиједити у оквиру било којег таквог система. Међутим, ако држава одлучи да успостави систем накнада (...), то мора да учини на начин који је у складу са чланом 14 Конвенције (види цитирану *Stec и други против Уједињеног Краљевства*). У конкретном случају оспореном одредбом прописани су максимални новчани износи које оштећено лице може да оствари у зависности од старосне доби и процента умањења опште животне активности, па у таквим околностима може да се изведе закључак да су захтјеви оштећених лица утемељени на „легитимном очекивању“ који је заштићен чланом 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

44. Да би различит третман био објективно и разумно оправдан, морају бити испуњена два услова: а) принцип различитог третмана може да се примијени у сврху постизања легитимног циља и б) мора да постоји разуман однос пропорционалности између примијењених средстава и циља чијем се остварењу тежи. Међутим, Уставни суд, прије тога, мора да утврди да ли постоји различит третман оштећених лица због старосне доби према оспореним одредбама Закона о осигурању.

Постојање различитог третмана

45. Подносилац захтјева сматра да су лица старије животне доби са истим процентом умањења опште животне активности дискриминисана у односу на лица млађе животне доби, јер не уживају иста права у односу на висину накнаде нематеријалне штете, која је оспореном одредбом регулисана различито у зависности од година живота оштећеног лица у вријеме штетног догађаја. У вези с тим, Уставни суд запажа да је оспореним ставом (3) члана 40 Закона о осигурању прописано да се висина новчане накнаде одређује према проценту умањења опште животне активности из става (2) и у зависности од година живота оштећеног на дан настанка штетног догађаја, на начин како је то прецизирано у тач. од а) до е) (види Релевантне прописе). Дакле, према Закону о осигурању при одређивању висине новчане накнаде нематеријалне штете узимају се у обзир два критеријума, и то: а) процент умањења опште животне активности и б) доб или године оштећеног. С тим у вези, Уставни суд запажа да је оспореним чланом прописана висина накнаде до прецизираног износа, тј. максимални износ за сваки 1% умањења опште животне активности у зависности од животне доби оштећеног у вријеме штетног догађаја и утврђеног процента умањења опште животне активности. Четири старосне групе које је законодавац одредио су до 20 година (I група), затим, од 20 до 35 година (II група), од 35 до 55 година живота (III група), те лица више од 55 година живота (IV група). Оспорена одредба прописује пет група (од а) до е)) разврстаних по висини процента умањења опште животне активности оштећеног (до 25%, више од 25% до 40%, од 40% до 60%, од 60% до 80%, те од 80% до 100%). Гледано у цјелини, оспорена одредба прописује максималан новчани износ накнаде који оштећени може да оствари у зависности од процента умањења опште животне активности и старосне доби. Различит третман по основу старосне доби у односу на висину накнаде имају лица старија од 20 година (II, III и IV група) која, према оспореним одредбама, остварују право на нижи новчани износ од износа који могу да остваре лица из I групе (лица млађа од 20 година) за исти процент умањења опште животне активности. Уставни суд запажа да (и) између старосних група може да се говори о различитом третману по основу старосне добе и висине прописане накнаде, нпр. између I и II или II и III, односно IV групе итд. Заправо, оштећена лица из IV групе (више од 55 година живота) су у најнеповољнијој ситуацији у односу на остале

три групе, јер су прописане накнаде за ту старосну категорију најниже за исти процент умањења опште животне активности. Имајући у виду оспорену одредбу и четири старосне групе, Уставни суд сматра да оспорена одредба различито третира оштећена лица старија од 20 година по основу старосне доби, будући да, према оспореној одредби, остварују право на нижи износ новчане накнаде за исти процент умањења опште животне активности од лица млађих од 20 година.

Легитиман циљ

46. Сходно наведеном, Уставном суду се поставља питање да ли је различито поступање слиједило легитиман циљ. Из одговора Владе, између осталог, прозилази да је један од основних циљева нормативних рјешења у Закону о осигурању „уједначавање свеприсутне разлике у новчаним накнадама ове врсте и спречавање арбитрарности судова и избегававање различитог поступања и дискриминације по било којем основу“. Према мишљењу Владе, оквирни критеријуми из закона омогућавају равноправност и једнакост оштећених лица приликом остваривања самог права на новчану накнаду уз истовремено уважавање начела индивидуализације и особитости сваког појединог случаја. Једно од кључних и важнијих питања у овом закону јесте, према мишљењу Владе, и то што оштећено лице има право на накнаду нематеријалне штете у износу који лако може да се предвиди. Наглашено је да је намјера законодавца била да се Законом значајно смањи притисак на судове и да се одштетни захтјеви ријеше у вансудском поступку. Узимање година живота оштећеног као критеријума није имало циљ да направи било какву дискриминацију, већ да прецизира висину накнада уз уважавање претпоставке „трајања“ умањења опште животне активности, јер је претпоставка да ће млађа лица дуже да живе и да ће дуже да носе посљедице удеса које ће утицати на њихове животне активности.

47. Под нематеријалном штетом, у смислу ЗОО, подразумијевају се физички бол, душевни (психички) бол и страх, па новчана накнада оштећеном може да се досуди само у тим случајевима када су се повреде манифестовале у једном од видова неимовинске штете. Душевна бол може да се манифестује у различитим облицима наведеним у ЗОО. Душевни болови због умањења животних активности, као облик неимовинске штете, најчешће настају као посљедица повреде тијела, као што је губитак екстремитета или његовог дијела, губитак неког органа итд. Умањење животне активности обухвата сва ограничења у животним активностима оштећеног које је остварио, или би их, према редовном току ствари, у будућности извјесно остварио. Одлучујуће околности које утичу на правичну новчану накнаду, као и њену висину зависе од јачине и дужине трајања душевних болова. Један од критеријума који се узима у обзир приликом одмјеравања висине накнаде јесу године живота оштећеног лица. Законодавац је управо тај критеријум узео као релевантан за регулисање питања висине накнаде нематеријалне штете, као што је

прописано у члану 40 став (3) Закона о осигурању, што, према мишљењу Уставног суда, не би могло да се сматра произвољним или неразумним. Оспорена одредба омогућава право на накнаду нематеријалне штете оштећеним трећим лицима из основа аутоосигурања због умањења опште животне активности у мањем или већем износу у зависности од година живота, а године живота су критеријум који је (и) у судској пракси релевантан приликом одмјеравања правичне накнаде при умањењу опште животне активности. Сходно томе, имајући у виду да јавна власт ужива слободно поље процјене да ову област уреди на начин за који сматра да одговара друштвено-политичким околностима у БиХ, уз уважавање разлога које су учесници у поступку навели у својим одговорима, Уставни суд сматра да је принцип различитог третмана заснован на легитимном циљу.

Пропорционалност

48. Уставни суд треба да одговори да ли се успоставља правична равнотежа између јавног интереса и заштите права појединца, у конкретном случају оштећених лица старијих од 20 година, која према оспореној одредби не могу да остваре исту висину накнаде као лица из I старосне групе са истим процентом оштећења у моменту штетног догађаја. За подносиоца захтјева проблем је у томе што су новчане накнаде прописане у различитим износима у зависности од година живота.

49. Као што је раније наглашено, оспореном одредбом законодавац је прописао право оштећеним лицима на накнаду штете из основа аутоодговорности којом су прописани максимални износи нематеријалне штете у зависности од старосне доби оштећеног и процента умањења опште животне активности. Законска одредба је прецизна и предвидљива, јер оштећено лице може да предвиди износ накнаде. Један од циљева којима се законодавац руководио приликом прописивања оспорене одредбе било је уједначавање судске праксе и избјегавање праксе да лица са истим процентом оштећења која се налазе у истим/сличним чињеничним околностима остварују различите износе накнаде нематеријалне штете из истог основа. У одговору на захтјев је наведено да се правична новчана накнада за нематеријалну штету не досуђује зато што новац представља њену цијену, већ зато што жели да се омогући оштећеном да оствареном накнадом прибави себи неко задовољство и да на тај начин, што је могуће потпуније, успостави нарушену психичку и емоционалну равнотежу.

50. Кључни навод из одговора на захтјев јесте да се поменутом разликом жељела законом да призна разумна претпоставка дужег трајања умањења опште животне активности код лица млађих од 20 година. Наведени разлог није неразуман према мишљењу Уставног суда. Оштећена лица млађа од 20 година ће дуже носити посљедице удеса и умањење опште животне активности ће их, свакако, дуже пратити кроз живот него лица старија од 20 година, тј. од 20 до 35 година (II

група), од 35 до 55 година живота (III група), те лица више од 55 година живота (IV група). Због наведеног се не чини неразумним да се законом пропише да ће лица млађа од 20 година остварити већи износ новчане накнаде за исти степен умањења опште животне активности него лица старија од 20 година. Када се, осим наведеног, узме у обзир да јавне власти у овој области уживају висок степен „слободног поља процјене“ и да су у бољој позицији да процијене на који начин прописати питања од друштвеног и економског интереса као што је у конкретном случају, Уставни суд сматра да спорне законске одредбе задовољавају принцип пропорционалности, односно да је успостављена правична равнотежа између јавног интереса и заштите права појединца. Оспореним одредбама није стављен прекомјеран терет на оштећена лица старија од 20 година са истим процентом умањења опште животне активности као оштећена лица која су млађа од 20 година.

51. Стога, Уставни суд закључује да је члан 40 став (3) Закона о осигурању у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције у вези са правом на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

Општа забрана дискриминације

52. Уставни суд подсјећа да је Европски суд у предмету *Сејдић и Финци* нагласио да се принципи који се односе на дискриминацију забрањену чланом 14 и чланом 1 Протокола број 12 треба да тумаче на исти начин. Европски суд је у том предмету, имајући у виду да је претходно утврдио кршење члана 14 у вези са чланом 3 Протокола број 1, због истих разлога утврдио да спорни предуслов који се односи на подобност за кандидовање на изборима за Предсједништво представља кршење члана 1 Протокола број 12 (тачка 56).

53. У вези са позивањем подносиоца захтјева и на члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, Уставни суд указује да се о наводној дискриминацији према члану 14 Европске конвенције у вези са правом на имовину детаљније изјаснио у претходним тачкама ове одлуке. Стога, због истих разлога који су претходно наведени у вези са правом из члана 14 Европске конвенције, Уставни суд сматра да је оспорени члан 40 став (3) Закона о осигурању у складу са чланом 1 Протокола број 12, будући да су у конкретном случају члан 14 и члан 1 Протокола број 12 утемељени на истом праву.

54. У односу на приговор подносиоца захтјева да оспорена одредба није у сагласности са чл. 1 и 2 ЗЗД (Закон о забрани дискриминације), Уставни суд запажа да се цитиране одредбе односе на предмет и дефиницију дискриминације и примјену забране дискриминације (види Релевантне прописе, чл. 1 и 2 ЗЗД). Из садржаја цитираних одредаба Уставни суд не уочава да цитиране одредбе пружају већи обим заштите по основу забране дискриминације од оног који пружа члан 14

Европске конвенције, односно члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију. Стога, с обзиром на наведене закључке Уставног суда, Уставни суд овај приговор због истих разлога сматра неоснованим.

Оспорени члан 41 став (2) Закона о осигурању

55. У вези са захтјевом подносиоца захтјева да се истовремено испита и уставност одредбе члана 41 став (2) Закона о осигурању, иако та одредба није одлучујућа за доношење одлуке у конкретном случају, Уставни суд указује да одредба члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине прописује надлежност Уставног суда да испитује уставност одредаба закона „о чијем важењу његова одлука зависи“. Међутим, будући да се ради о законској одредби из истог закона која на сличан начин прописује висину накнаде нематеријалне штете само за други вид штете (наруженост), Уставни суд у околностима конкретног случају, с обзиром на закључак Уставног суда о уставности члана 40 став (3) Закона о осигурању, сматра да је цјелиходно да прихвати захтјев и у том дијелу како би се и тај члан испитао у смислу члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције у вези са правом из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

Члан 41 став (2) Закона о осигурању гласи:

(2) Висина накнаде за наруженост зависи од трајних посљедица које се огледају у нарушавању дотадашњег изгледа и склада тијела односно степена наружености и старосне доби лица, на дан настанка штетног догађаја, и то на сљедећи начин:

а) ако је ријеч о наружености изразито јаког степена:

- 1) код лица до 20 година живота – до 9.000,00 КМ*
- 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 8.900,00 КМ*
- 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 8.750,00 КМ*
- 4) код лица преко 55 година живота – до 8.500,00 КМ*

б) ако је ријеч о наружености јаког степена која је врло уочљива трећим лицима:

- 1) код лица до 20 година живота – до 6.400,00 КМ*
- 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 6.200,00 КМ*
- 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 6.000,00 КМ*
- 4) код лица преко 55 година живота – до 5.800,00 КМ*

ц) ако је ријеч о наружености јаког степена која је уочљива трећим лицима, али само понекад (укућанима, на плажи и сл.):

- 1) код лица до 20 година живота – до 5.450,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 5.300,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 5.000,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота – до 4.900,00 КМ
- д) ако је ријеч о наружености средњег степена која је врло уочљива трећим лицима:
- 1) код лица до 20 година живота – до 5.450,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 5.300,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 5.000,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота – до 4.900,00 КМ
- е) ако је ријеч о наружености средњег степена која је уочљива трећим лицима, али само понекад:
- 1) код лица до 20 година живота – до 2.750,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 2.550,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 2.350,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота – до 2.200,00 КМ
- ф) ако је ријеч о наружености лаког степена која је врло уочљива трећим лицима:
- 1) код лица до 20 година живота – до 1.350,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 1.250,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 1.150,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота – до 1.050,00 КМ
- г) ако је ријеч о наружености лаког степена која је уочљива трећим лицима, али само понекад:
- 1) код лица до 20 година живота – до 630,00 КМ
 - 2) код лица од 20 до 35 година живота – до 500,00 КМ
 - 3) код лица од 35 до 55 година живота – до 550,00 КМ
 - 4) код лица преко 55 година живота – до 500,00 КМ.

56. Став (1) члана 41 Закона о осигурању дефинише наруженост као нарушавање дотадашњег спољног изгледа или склада оштећениковог тијела или дијела тијела и/или нарушавање неке тјелесне функције. Висина накнаде за наруженост према оспореном ставу (2) члана 41 Закона о осигурању зависи од степена наружености и старосне доби лица на дан настанка штетног догађаја, како је то прецизирано у тач. од а) до г). Оспорена одредба има седам група разврстаних према степену

интензитета наружености. Унутар тих група разврстаних по интензитету наружености постоје четири старосне групе које обухватају исти распон година као у претходно анализираном члану 40 став (3) Закона о осигурању. За сваку групу прецизирани су износи до одређене висине вриједности (опет исто као у члану 40 став 3), што упућује на закључак да се ради о максималним износима за одређени степен наружености и животну доб оштећеног лица. Једина разлика је да став (3) члана 41 Закона о осигурању оставља могућност да износ накнаде буде већи или мањи од 10% од прецизираног износа у зависности од нарочитих околности које то оправдавају. Исто, као и код члана 40 став (3), оспореном одредбом одређен је максимални износ који може да се исплати оштећеном лицу ради накнаде нематеријалне штете (максимални износ плус 10% зависно од околности), што, по мишљењу подносиоца захтјева, доводи до дискриминације лица старије животне доби. Стога, према мишљењу Уставног суда, оспорена одредба члана 41 став (2) Закона о осигурању покреће иста питања која је Уставни суд имао у виду приликом оцјене уставности члана 40 став (3) Закона о осигурању.

57. Уставни суд сматра да се разлози које је Уставни суд имао у виду приликом утврђења да је члан 40 став (3) Закона о осигурању у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције у вези са правом из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, могу да примијене и на члан 41 став (2) Закона о осигурању.

58. Стога, Уставни суд без посебног додатног образложења, уз позивање на разлоге изнесене у вези са оцјеном уставности члана 40 став (3) Закона о осигурању, закључује да је члан 41 став (2) Закона о осигурању у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције у вези са правом из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

VII. Закључак

59. Уставни суд закључује да су одредбе чл. 40 став (3) и 41 став (2) Закона о осигурању у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине и чланом 14 Европске конвенције у вези са правом из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и чланом 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, јер за различит третман по основу година старости постоје легитиман циљ и пропорционалност, те се на оштећена лица не ставља претјеран терет.

60. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

61. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједник
Уставног суда Босне и Херцеговине
Мато Тадић

Predmet broj U-11/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI
I MERITUMU**

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sudija Adnan Lokmić) za ocjenu ustavnosti člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09)

Odluka od 14. jula 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-11/22**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Sarajevu (sudija Adnan Lokmić)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineja b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Helen Keller, potpredsjednica

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudija

na sjednici održanoj 14. jula 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Sarajevu (sudija Adnan Lokmić) za ocjenu ustavnosti člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09),

utvrđuje se da je član 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09) koji glasi: „Član 18.b Zakona mijenja se i glasi: ‘Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim Zakonom lica sa invaliditetom razvrstavaju se prema utvrđenom procentu oštećenja organizma u dvije grupe i to:

I. grupa - lica sa invaliditetom sa 100% oštećenja organizma,

II. grupa - lica sa invaliditetom sa 90% oštećenja organizma’ “

u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom

1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Općinski sud u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Općinski sud) – sudija Adnan Lokmić (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 15. aprila 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09) sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija).

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, te Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH) zatraženo je 19. aprila 2022. godine da dostave odgovore na zahtjev.
3. Vlada FBiH je putem Ureda za saradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine dostavila odgovor na zahtjev 19. maja 2022. godine.

III. Zahtjev

a) Relevantne činjenice predmeta povodom kojeg je podnesen zahtjev

4. Pred Općinskim sudom se vodi parnični postupak koji su tužbom pokrenuli tužioci kao lica sa stečenim invaliditetom III, IV i V grupe invalidnosti (u daljnjem tekstu: lica s invaliditetom - LSI ili tužioci) protiv Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: FBiH ili tužena) radi utvrđenja diskriminacije i isplate. U tužbi je navedeno da je svim tužiocima kao licima s oštećenjem organizma po osnovu stečenog invaliditeta bilo priznato pravo na ličnu invalidninu u određenim novčanim iznosima, u zavisnosti od stepena oštećenja organizma. Svim tužiocima je prema pojedinačnim rješenjima, koja su kao dokaz priložili uz tužbu, bilo priznato pravo na ličnu invalidninu na osnovu

Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine FBiH“ br. 36/99 i 54/04; u daljnjem tekstu: osnovni Zakon o osnovama socijalne zaštite). Osnovni Zakon o osnovama socijalne zaštite je izmijenjen 2004. godine i bio je u primjeni u periodu od 2004. do 2009. godine. Tim zakonom su tužioci kao LSI i tzv. mirnodopski invalidi (invaliditet stekli rođenjem ili bolešću, a ne uslijed ratnih aktivnosti) bili izjednačeni s invalidima (civilnim žrtvama rata) koji su kao civili (ne vojnici) zadobili povrede u ratu (u daljnjem tekstu: civilne žrtve rata - CŽR). Obje grupe (LSI i CŽR) bile su razvrstane u zavisnosti od procenta oštećenja organizma u rasponu od 60%, 70%, 80%, 90% i 100%. Terminološka razlika u nazivu između ovih grupa (LSI i CŽR) postojala je zbog načina i vremena nastanka invaliditeta (okolnosti vezane za rat ili suprotno). Bosna i Hercegovina je, kako se dalje navodi u tužbi, ratificirala Konvenciju o pravima lica s invaliditetom (u daljnjem tekstu: Konvencija o licima s invaliditetom) u kojoj je data definicija lica s invaliditetom na način da takva lica „imaju dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprečavati njihovo puno i djelotvorno učešće u društvu na ravnopravnom osnovu s drugima“. Budući da je Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: BiH) ratificirala Konvenciju o licima s invaliditetom, prihvatila je i da su sva lica jednaka pred zakonom, da imaju jednako pravo, bez diskriminacije, jednaku zaštitu i jednaku korist na osnovu zakona. Prije ratifikacije Konvencije tužena je 2009. godine donijela sporni zakon („Službene novine FBiH“ broj 14/09) kojim je izmijenjen član 18.b) Zakona iz 2004. godine, kojim su sva lica s invaliditetom, LSI i CŽR, bila razvrstana po grupama u zavisnosti od procenta oštećenja organizma od 60%, 70%, 80%, 90% i 100%. Navedenim izmjenama su, u članu 3, lica s invaliditetom razvrstana u dvije grupe prema utvrđenom procentu oštećenja organizma, i to lica s oštećenjem organizma od 100% i lica s oštećenjem organizma od 90%. Umjesto ranije zakonom šire priznatog procenta raspona oštećenja organizma, sada je taj raspon ograničen na 100% i 90% procenata oštećenja organizma, ali samo u odnosu na LSI kod kojih je oštećenje organizma posljedica bolesti ili rođenja, odnosno nije vezano za rat i ratne aktivnosti. Za CŽR su odredbe Zakona o osnovama socijalne zaštite ostale iste, tj. za njih je i dalje propisan širi raspon oštećenja organizma u procentu od 60%, 70%, 80%, 90% i 100%. Ono što je važno jeste da se u zavisnosti od procenta oštećenja organizma ostvaruje pravo na novčanu naknadu, tj. na ličnu invalidninu. Za CŽR je sada procent oštećenja organizma mnogo širi i povoljniji jer uključuje i 60%, 70%, 80%, za razliku od LSI kojima je ograničen na 90% i 100%. Naglašeno je da osim ove dvije grupe (LSI i CŽR) postoji i treća grupa, i to ratni vojni invalidi (u daljnjem tekstu: RVI), tj. lica koja su kao vojnici u toku rata od ratnih aktivnosti zadobila povrede koje su za posljedicu imale oštećenje organizma u određenom procentu. Za RVI su prava mnogo šira zato što priznato oštećenje organizma počinje već od 20%. Međutim, prava za RVI nisu priznata osporenim Zakonom o osnovama socijalne zaštite, već su priznata posebnim zakonom, tj. Zakonom o pravima branilaca i njihovih porodica, koji nije bitan za ovaj slučaj s obzirom na to da tužioci ukazuju prvenstveno na razliku koju između LSI i CŽR pravi

osporeni Zakon o osnovama socijalne zaštite. U tužbi je dalje navedeno da su izmjenama i dopunama spornog zakona LSI čija je invalidnost manja od 90% ukinuta prava na invalidninu, čime su ostala bez do tada priznatih novčanih primanja – lične invalidnine.

5. Tužioci ističu da je odredbom člana 3. spornog zakona napravljena razlika među invalidima prema nastanku invalidnosti, odnosno između LSI i CŽR, ističući da je različito postupanje utemeljeno u samom zakonu. LSI ostvaruju pravo na ličnu invalidninu tek sa 90% tjelesnog oštećenja, dok CŽR to pravo ostvaruju sa 60% tjelesnog oštećenja. Smatraju da se radi o sistemskoj diskriminaciji jer su LSI kao jedna grupa stanovništva na teritoriji FBiH stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na CŽR. Ističu da su spornom odredbom kao lica čija je invalidnost nastupila rođenjem ili bolešću diskriminirani u odnosu na CŽR čija je invalidnost nastupila uslijed ratnih dejstava. Smatraju da ne postoji legitiman javni interes za takvu pravnu situaciju jer je invaliditet, bez obzira na način nastanka, ipak invaliditet i sva takva lica moraju uživati jednaku zaštitu društva i pravnog poretka. Pri donošenju sporne odredbe zakonodavac je napravio nepravednu raspodjelu društvenog bogatstva, i to na teret svih LSI, zanemarujući načelo da su svi invalidi, bez obzira na način nastanka invaliditeta, jednaki pred zakonom. Na taj način je LSI nanesena šteta (materijalna i nematerijalna), pa je tužbenim zahtjevom zatraženo da im se šteta nadoknadi u smislu člana 154. Zakona o obligacionim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO) i da tužena FBiH otkloni posljedice diskriminacije, te da im vrati prava koja su imali prije izmjena i dopuna spornog zakona.

6. Vlada FBiH je u odgovoru na tužbu naglasila da se naknade za CŽR i RVI smatraju ratnim reparacijama (odštetama). RVI za zasluge koje su imali u odbrani države, a za CŽR kao reparaciju za uskraćenu zaštitu od strane države zbog invaliditeta koji su zadobile u toku rata i uslijed ratnih aktivnosti kao civili, kada je država imala pozitivnu obavezu da ih zaštititi. Pri tome, kako je dalje navedeno, u okviru CŽR su kao posebna kategorija izdvojena lica koja su preživjela seksualna zlostavljanja i silovanja u ratu. To dalje znači da su u pitanju lica koja ne moraju nužno biti lica s invaliditetom, ali država prema njima ima obavezu da im reparira ono što su zbog ratnih dejstava preživjeli, a država ih nije uspjela zaštititi. Naglašeno je da lica s invaliditetom sa stepenom oštećenja od 90% i 100% ne mogu funkcionirati kao lica bez invaliditeta, sama ne mogu zadovoljiti osnovne i bitne životne potrebe, pa im se novčana naknada osigurava isključivo kao naknada za izjednačavanje mogućnosti u pogledu njihovog funkcioniranja u društvu. Kod LSI s procentom oštećenja organizma od 60% do 80% su prije donošenja spornog zakona ocjenjivana stanja i bolesti, a ne invaliditet kako predviđa Konvencija o licima s invaliditetom (UN). U praksi je utvrđeno da ova kategorija LSI (s oštećenjem organizma u procentu od 60% do 80%) može zadovoljavati svoje osnovne životne potrebe, zasnivati radni odnos i da im takvo stanje nije smetnja za normalno funkcioniranje u društvu. S druge strane, novčane naknade za CŽR s oštećenjem od 90% i 100% se dijelom smatraju ratnim reparacijama, a dijelom naknadama za izjednačavanje mogućnosti u društvu, jer

im invaliditet onemogućava da na isti način funkcioniraju u društvu kao zdrave osobe. Kod LSI s oštećenjem organizma sa 90% i 100% novčane naknade se smatraju isključivo kao naknade za izjednačavanje mogućnosti lica s invaliditetom s najtežim stepenom oštećenja organizma. Zbog toga i postoje razlike, što je u skladu sa zaključcima Evropskog suda u predmetu *Popović protiv Srbije*. U osnovi, razlika koja postoji nije diskriminacija, već namjera države da različitim grupama osigura pripadajuća prava po svim osnovima. Preporuka ombudsmena koja je dostavljena tuženoj podrazumijeva razmatranje ponovnog uvođenja u Zakon o osnovama socijalne zaštite LSI s tjelesnim oštećenjem ispod 90%. Nadležno ministarstvo je tim povodom konstatiralo da LSI u duhu Konvencije o licima s invaliditetom treba osigurati zaštitu na drugi način, a prije svega stvaranjem uvjeta za zapošljavanje na tržištu rada. Naime, težina njihovog invaliditeta (osim u procentu od 90% i 100%) nije presudno ograničavajuća u njihovoj komunikaciji s okolinom i u svakodnevnom funkcioniranju. Tužena smatra da je preporuka ombudsmena ispoštovana donošenjem Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica s invaliditetom (u daljnjem tekstu: Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji) i osnivanjem Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica s invaliditetom, koji ovoj populaciji omogućava zapošljavanje po znatno povoljnijim uvjetima u odnosu na lica bez invaliditeta na otvorenom tržištu rada.

7. Vlada FBiH je dalje navela da je odredbama spornog zakona za LSI i dalje omogućeno korištenje drugih prava, tj. stalna novčana pomoć, novčana naknada za pomoć i njegu od strane drugog lica, druge materijalne pomoći, osposobljavanje za život i rad, smještaj u drugu porodicu, smještaj u ustanovu socijalne zaštite, usluge socijalnog i drugog stručnog rada, kućna njega i pomoć u kući. Dakle, u konkretnom slučaju postoji legitiman cilj i proporcionalan odnos između cilja koji se želi postići i upotrijebljenih sredstava. Kao potvrdu stava da odredbom člana 3. spornog zakona LSI nisu diskriminirana u odnosu na CŽR, tužena je posebno istakla presudu Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) u predmetu *Popović i drugi protiv Srbije*. Navedena presuda je donesena upravo primjenom onih akata na koje se tužioc i u tužbi pozivaju, konkretno Konvencije (UN) i Evropske konvencije prilikom ispitivanja osnovanosti različite visine novčanih naknada za civilne invalide i vojne invalide. U navedenoj presudi Evropski sud je utvrdio: „Činjenica da različite kategorije lica s invaliditetom imaju pravo na različite naknade ne predstavlja diskriminaciju, posebno na polju slobodne procjene država u pitanjima koja uključuju socijalnu politiku.“

8. Vlada FBiH (tužena) naglasila je da u konkretnoj situaciji država ima slobodno polje procjene u pogledu općih pitanja ekonomske i socijalne politike, što uključuje i pitanje kako najbolje regulirati prava socijalnog osiguranja za lica s invaliditetom (LSI i CŽR), te osigurati sredstva za isplatu invalidnina, a što je i u skladu sa stavovima Evropskog suda iz presude *Popović i drugi protiv Srbije*.

b) Navodi iz zahtjeva

9. U zahtjevu se većim dijelom interpretiraju navodi iz tužbe koji su navedeni u prethodnom dijelu odluke. Naime, podnosilac zahtjeva ukazuje na domaće i međunarodne dokumente, Konvenciju UN, Specijalni izvještaj o pravima lica s invaliditetom Institucije ombudsmena, čija je suština da se prevaziđe svaki oblik diskriminacije lica s invaliditetom.

10. U ključnom, podnosilac zahtjeva smatra da su odredbom člana 3. spornog zakona, kojom je izmijenjen član 18b. Zakona o izmjenama i dopunama osnovnog zakona (iz 2004. godine) koji je bio na snazi do marta 2009. godine, LSI diskriminirana na osnovu načina i vremena zadobivanja tjelesne povrede i invaliditeta i da im je onemogućeno da na ravnopravnom osnovu uživaju i ostvaruju isti obim prava u odnosu na CŽR s istim procentom invaliditeta. Odredbom člana 3. osporenog zakona je, prema mišljenju podnosioca zahtjeva, „uvedena sistemska (tj. na osnovu zakona) diskriminacija, i to na osnovu načina i vremena povrede“. U tom pravcu se poziva na praksu Evropskog suda koju je prihvatio Ustavni sud, između ostalih *Belgijski jezički slučaj* od 9. februara 1967. godine i *Irska protiv Britanije* od 18. januara 1978. godine. Iz navedene prakse, kako se dalje navodi, diskriminacija nastupa ako se lice ili grupa lica koja se nalaze u analognoj situaciji različito tretiraju na osnovu spola, rase, boje, jezika, vjere (...) u pogledu uživanja prava iz Evropske konvencije, a za to ne postoji objektivno i razumno opravdanje naspram cilja koji se želi postići jer ne postoji proporcionalnost između upotrijebljenih sredstava i cilja čijem se ostvarenju teži.

11. Podnosilac zahtjeva, ipak, smatra da prema praksi Evropskog suda i Ustavnog suda državni organi imaju određenu slobodu procjene kada odlučuju da li i u kojoj mjeri razlike u inače sličnim situacijama opravdavaju različit tretman prema zakonu. Stoga je i podnio zahtjev za ocjenu kompatibilnosti odredbe člana 3. spornog zakona kako bi Ustavni sud ocijenio „da li je u konkretnom slučaju bilo razumnog i objektivnog opravdanja za različito tretiranje lica s invaliditetom“.

12. U nastavku je ukazano na sadržaj Ustava BiH i njegov sastavni dio, konkretno petnaest međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima pobrojanih u Aneksu I na Ustav BiH, pri čemu je uživanje prava i sloboda iz navedenih međunarodnih sporazuma osigurano svim licima u BiH bez diskriminacije. Smatra da je sporna odredba u suprotnosti sa članom II/2. Ustava BiH (međunarodni standardi) da se Evropska konvencija i njeni protokoli direktno primjenjuju u BiH, članom II/3.k) Ustava BiH i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju (pravo na imovinu), članom II/4. Ustava BiH i članom 14. Evropske konvencije (zabrana diskriminacije) i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju (opća zabrana diskriminacije).

c) Odgovor na zahtjev

13. U vezi s navodima iz predmetnog zahtjeva Vlada FBiH je navela: članom 3. spornog zakona izmijenjen je član 18b. tako što su lica s invaliditetom, radi ostvarivanja prava, razvrstana u dvije grupe – I grupa lica s invaliditetom sa 100% oštećenja organizma i II grupa lica s invaliditetom sa 90% oštećenja organizma. Nadalje, prava LSI i materijalne naknade do 2004. godine (kada je osnovni zakon izmijenjen – pod „osnovni zakon“ misli se na prvi Zakon o osnovama socijalne zaštite koji je donesen 1999. godine) nisu bili obuhvaćeni zakonskim propisima; materijalna podrška se u FBiH osiguravala za RVI po propisima koji su regulirali prava branilaca, a za CŽR prema odredbama osnovnog zakona; novčane naknade koje se isplaćuju CŽR s oštećenjem organizma u visini od 60%, 70% i 80% smatraju se posebnim naknadama, odnosno reparacijom države, tzv. „vraćanjem moralnog duga“ države licima koja su postala invalidi u toku ratnih dejstava. Za razliku od CŽR koje su invalidnost zadobile zbog ratnih dejstava, LSI su invalidnost dobila bolešću ili na drugi način koji nije vezan za ratna dejstva i prema toj kategoriji država nema istu obavezu kao prema CŽR; novčane naknade za CŽR s oštećenjem organizma od 90% i 100% smatraju se dijelom ratnim reparacijama, a dijelom naknadama za izjednačavanje mogućnosti, jer im invaliditet onemogućava da na isti način funkcioniraju u društvu kao zdrave osobe; novčane naknade za LSI s oštećenjem organizma od 90% i 100% se isključivo smatraju kao naknade za izjednačavanje mogućnosti lica s invaliditetom s najvišim stepenom invalidnosti da funkcioniraju u društvu.

14. U vezi s navodima kojim je ukazano na različito postupanje prema dvjema kategorijama lica s invaliditetom, dakle LSI i CŽR, Vlada FBiH je navela da različito postupanje postoji, ali da ima objektivno i razumno opravdanje. Pri tome je podsjetila na ključne odredbe Konvencije o licima s invaliditetom (UN) ukazavši da se odredbom člana 3. spornog zakona upravo pruža zaštita licima s najvećim stepenom invalidnosti (90% i 100%) jer je njihovo funkcioniranje u društvu trajno smanjeno ili je potpuno onemogućeno zbog utvrđenog stepena i težine invalidnosti. Također, LSI sa stepenom oštećenja organizma od 90% i 100% ne mogu funkcionirati u društvu kao lica bez invaliditeta, pa im se naknada isplaćuje isključivo s ciljem izjednačavanja mogućnosti u pogledu funkcioniranja u društvu i izjednačavanja sa zdravim osobama.

15. Dalje se navodi da su u periodu od 2004. do 2009. godine, prije donošenja sporne odredbe, za LSI s oštećenjem organizma ispod 90% ocjenjivana stanja i bolesti, a ne invaliditet. Iz prakse je utvrđeno da stepen oštećenja ispod 90% kod LSI nije smetnja da zadovoljavaju svakodnevne životne potrebe, zasnivaju radni odnos i rad, te da im tako utvrđeno stanje nije smetnja za normalno funkcioniranje u društvu.

16. Ponovljeno je da je cilj davanja većih pogodnosti CŽR „vraćanje moralnog duga“ države jer su one postale invalidi u toku ratnih dejstava, a država nije imala mogućnost

da ih zaštititi. Pored toga, postignuta je suštinska jednakost jer su se CŽR nalazile u bitno drugačijoj situaciji u odnosu na sva ostala lica.

17. Očigledno je, kako je Vlada FBiH u konačnici navela, da u osnovi postojeća razlika između LSI i CŽR nije diskriminacija već namjera države da različitim grupama osigura pripadajuća prava po svim osnovima. U konkretnom slučaju postoji razumno opravdanje za različito postupanje koje je u skladu s odredbama Evropske konvencije i odredbama ZZD jer postoji legitiman cilj i proporcionalan odnos između cilja koji se želi postići i sredstava koja su upotrijebljena. Legitiman cilj je opravdanje okolnosti pod kojim su pojedina lica postala lica s invaliditetom i zadobila povrede, te u omogućavanju funkcioniranja i izjednačavanja lica s najtežim stepenom invaliditeta. Tu je i činjenica da lica s nižim stepenom invaliditeta zbog toga nisu spriječena da normalno funkcioniraju u društvu. U tom pravcu je ukazano i na ekonomske prilike u BiH i nemogućnost da se svim licima omogući primanje istih novčanih naknada.

18. Naglašena je tzv. pozitivna diskriminacija koja praktično omogućava državnim organima da preduzimaju i određene mjere koje su usmjerene na ispravljanje postojećih nejednakosti.

19. U tom pravcu Vlada FBiH je ukazala na presudu Evropskog suda u predmetu *Popović protiv Srbije* od 30. juna 2020. godine u kojoj su se aplikanti žalili da su kao „civilni invalidi“ diskriminirani u pogledu prava na mirno uživanje imovine jer je domaće zakonodavstvo „vojnim invalidima“ s istim stepenom invalidnosti pružalo novčana davanja koja su bila do pet puta veća u odnosu na „civilne invalide“. U navedenoj odluci, kako se dalje navodi, Evropski sud nije utvrdio povredu iz člana 14. Evropske konvencije jer je za različito postupanje prema dvjema kategorijama lica s invaliditetom postojalo objektivno i razumno opravdanje. Pri tome je, kako je dalje navedeno, Evropski sud imao u vidu da država ima slobodno polje procjene u pogledu općih pitanja ekonomske i socijalne politike, što uključuje i prava iz socijalnog osiguranja za lica s invaliditetom, te na koji način osigurati sredstva za njihovu isplatu. U vezi s naprijed navedenim stavom, Vlada smatra da utvrđivanje različitih prava za LSI i CŽR ima razumno i objektivno opravdanje, da je razlika u postupanju zasnovana ne samo na pravno zaštićenom osnovu već i na objektivnim razlikama, te da član 3. osporenog zakona nije diskriminatoran u odnosu na LSI. Vlada je, osim toga, navela da je LSI koja nemaju dovoljno sredstava za život propisima iz oblasti socijalne zaštite u FBiH omogućeno korištenje drugih prava poput stalne novčane pomoći, novčane naknade za pomoć i njegu od strane drugog lica, druge materijalne pomoći, osposobljavanja za život i rad, smještaja u drugu porodicu, smještaja u ustanovu socijalne zaštite, usluga socijalnog i drugog stručnog rada, kućne njege i pomoći u kući i dr.

20. Imajući u vidu navedeno, Vlada FBiH smatra da je zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 3. spornog zakona neosnovan.

IV. Relevantni propisi

21. U **Ustavu Bosne i Hercegovine** relevantne odredbe glase:

Član II

Ljudska prava i osnovne slobode

2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

22. **Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda**, Rim, 4. XI 1950 („Službeni glasnik BiH“ broj 6/99) kako je izmijenjena Protokolom broj 11 (datum stupanja na snagu 1. novembar 1998) u relevantnom dijelu glasi:

Član 14.

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

Član 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Zaštita imovine

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

*Član 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih
prava i osnovnih sloboda*

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživavanje svih prava utvrđenih zakonom osigurano je bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.

2. Nikog nijedan organ vlasti ne smije diskriminirati ni po kojem osnovu, kao što je navedeno u stavu 1.

23. Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije BiH“ br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 17/13 – odluka USBiH, 5/14 – rješenje USBiH, 45/16 i 40/18). Za potrebe ove odluke će prvo biti navedene odredbe prvog Zakona iz 1999. godine, zatim izmjene i dopune iz 2004. godine, kao i izmjene i dopune iz 2006. godine te sporne izmjene iz 2009. godine. Ostale izmjene i dopune ovog zakona koje su uslijedile 2013, 2014, 2016. i 2018. godine nisu relevantne za ovaj slučaj. Relevantne odredbe Zakona iz 1999. godine („Službene novine Federacije BiH“ broj 36/99 od 6. septembra 1999. godine) glase:

Član 12.

Korisnici socijalne zaštite, u smislu ovog zakona, su lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe i to:

- 1) djeca bez roditeljskog staranja,*
- 2) odgojno zanemarena djeca,*
- 3) odgojno zapuštena djeca,*
- 4) djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama,*
- 5) lica sa invaliditetom i lica ometena u fizičkom ili psihičkom razvoju,*
- 6) materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica,*
- 7) stara lica bez porodičnog staranja,*
- 8) lica sa društveno negativnim ponašanjem,*
- 9) lica i porodice u stanju socijalne potrebe, kojima je uslijed posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.*

Propisima kantona može se proširiti krug korisnika socijalne zaštite iz stava 1. ovog člana u skladu sa programima razvoja socijalne zaštite i specifičnim prilikama u kantonu.

Član 14.

Lica sa invaliditetom i lica u fizičkom i psihičkom razvoju, u smislu člana 12. stav 1. tačka 5) ovog zakona, su djeca i odrasla lica, koja su:

*slijepa i slabovida,
gluha i nagluha,
sa poremećajima u govoru i glasu,
sa tjelesnim oštećenjima i trajnim smetnjama u fizičkom razvoju,
sa smetnjama u psihičkom razvoju (lahkog, umjerenog, težeg i teškog stepena),
sa kombiniranim smetnjama (višestruko ometena u razvoju).*

Član 19.

Prava iz socijalne zaštite, u smislu ovog zakona, su:

- 1) novčana i druga materijalna pomoć,*
- 2) osposobljavanje za život i rad,*
- 3) smještaj u drugu porodicu,*
- 4) smještaj u ustanove socijalne zaštite,*
- 5) usluge socijalnog i drugog stručnog rada,*
- 6) kućna njega i pomoć u kući.*

Propisom kantona utvrđuju se iznosi novčanih i drugih davanja, iz stava 1. ovog člana, uvjeti i postupak za sticanje tih prava i njihovo korištenje, ukoliko to nije uređeno ovim zakonom.

Propisom kantona mogu se utvrditi i druga prava iz socijalne zaštite u skladu sa programom razvoja socijalne zaštite i njegovim mogućnostima.

Član 54.

Civilna žrtva rata, u smislu ovog zakona, je lice kod koga je nastupilo tjelesno oštećenje od najmanje 60% zbog rane, povrede i ozljede (u daljem tekstu: invalid) zadobiveno:

- 1) zlostavljanjem, odnosno lišavanjem slobode u toku ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti;*
- 2) u vezi sa ratnim događanjima (bombardiranja, ulične borbe, eksplozija ratnog materijala, zalutali metak i sl.);*
- 3) od eksplozije zaostalog ratnog materijala nakon završetka rata,*
- 4) u vezi sa diverzantskim, odnosno terorističkim akcijama kojima se ugrožava sigurnost i ustavni poredak Federacije.*

Invalid je i lice kod koga je nastupilo tjelesno oštećenje od najmanje 60% zbog bolesti zadobivene, odnosno pogoršane ili ispoljene pod okolnostima iz stava 1. ovog člana.

Civilnom žrtvom rata, smatra se i lice koje je poginulo, umrlo ili nestalo pod okolnostima iz stava 1. ovog člana.

Član 56.

Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim zakonom za civilne žrtve rata, ako propisom kantona nije drugačije utvrđeno, invalidi se razvrstavaju prema utvrđenom procentu tjelesnog oštećenja, u šest grupa, i to:

- I. grupa - invalidi sa 100% tjelesnog oštećenja kojima je za redovan život potrebna njega i pomoć od strane drugog lica,*
- II. grupa - invalidi sa 100% tjelesnog oštećenja,*
- III. grupa - invalidi sa 90% tjelesnog oštećenja,*
- IV. grupa - invalidi sa 80% tjelesnog oštećenja,*
- V. grupa - invalidi sa 70% tjelesnog oštećenja,*
- VI. grupa - invalidi sa 60% tjelesnog oštećenja.*

Član 58.

Civilne žrtve rata imaju, po ovom zakonu, sljedeća prava:

- 1) ličnu invalidninu,*
- 2) dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica,*
- 3) ortopedski dodatak,*
- 4) porodičnu invalidninu,*
- 5) dodatak na djecu,*
- 6) pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala,*
- 7) osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija)*
- 8) prioritarno zapošljavanje.*

Prava iz stava 1. tač. 1), 2), 3), 4) i 5) ovog člana ostvaruju se pod uvjetima, na način i po postupku utvrđenim ovim zakonom.

Prava iz stava 1. tač. 6), 7) i 8) ovog člana ostvaruju se pod uvjetima, na način i po postupku utvrđenim propisom kantona.

Kanton može, utvrditi i druga prava i proširiti obim prava utvrđenih ovim zakonom po osnovu svojih materijalnih mogućnosti i drugih potreba civilnih žrtava rata.

24. Relevantne odredbe **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 2004.** („Službene novine Federacije BiH“ broj 54/04 od 16. oktobra 2004. godine) glase:

Član 1.

U Zakonu o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije BiH“, broj 36/99) u poglavlju II SOCIJALNA ZAŠTITA dodaje se novo potpoglavlje 2.a pod nazivom - „OSNOVNA PRAVA LICA SA INVALIDITETOM“ i potpoglavlje 2.b pod nazivom - „POSTUPAK ZA OSTVARIVANJE OSNOVNIH PRAVA LICA SA INVALIDITETOM“ sa razradom tih prava u članovima koji glase:

„2a. OSNOVNA PRAVA LICA SA INVALIDITETOM

Član 18.a

Lica sa invaliditetom i lica ometena u fizičkom i psihičkom razvoju, u smislu člana 12. stav 1. tačka 5. te člana 14. ovog zakona, prema ovom zakonu imaju sljedeća prava:

- 1) ličnu invalidninu,*
- 2) dodatak za njegu i pomoć od drugog lica,*
- 3) ortopedski dodatak,*
- 4) pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala,*
- 5) osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija),*
- 6) prioritetno zapošljavanje.*

Prava iz stava 1. tač. 1), 2) i 3) ovog člana ostvaruju se pod uslovima, na način i po postupku utvrđenim ovim zakonom.

Prava iz stava 1. tač. 4), 5), 6) ovog člana ostvaruju se u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju, zdravstvenoj zaštiti i zapošljavanju.

Kanton može utvrditi i druga prava i proširiti obim prava utvrđenih ovim zakonom na osnovu svojih materijalnih mogućnosti i drugih potreba lica sa invaliditetom.

Član 18.b

Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim zakonom lica sa invaliditetom razvrstavaju se prema utvrđenom procentu oštećenja organizma u pet grupa i to:

- I. grupa - lica sa invaliditetom sa 100% oštećenja organizma,*
- II. grupa - lica sa invaliditetom sa 90% oštećenja organizma,*
- III. grupa - lica sa invaliditetom sa 80% oštećenja organizma,*
- IV. grupa - lica sa invaliditetom sa 70% oštećenja organizma,*
- V. grupa - lica sa invaliditetom sa 60% oštećenja organizma.*

Član 18.c

Lična invalidnina određuje se srazmjerno stepenu oštećenja, na osnovu nalaza i mišljenja ljekarske komisije u skladu sa međunarodnom klasifikacijom oštećenja, invaliditeta i hendikepa Svjetske zdravstvene organizacije. Mjesečni iznos lične invalidnine određuje se u procentu od osnovice definirane u članu 18.f i to:

Grupa	Procenat
I	70%
II	50%
III	39%
IV	28%
V	20%

Član 18.f

Osnovica za određivanje mjesečnih novčanih primanja, prema ovom zakonu, jeste 213 KM. Osnovica i mjesečni iznosi novčanih primanja, prema ovom zakonu, usklađuju se početkom svake budžetske godine naredbom federalnog ministra rada i socijalne politike, u skladu sa kretanjem bruto društvenog proizvoda po glavi stanovnika prema podacima Zavoda za statistiku Federacije BiH.

25. Relevantne odredbe **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 2006.** („Službene novine Federacije BiH“ broj 39/06 od 26. jula 2006. godine) glase:

Član 6.

Član 54. mijenja se i glasi:

„U smislu ovog zakona civilna žrtva rata je lice kod kojeg je tokom rata ili neposredne ratne opasnosti, usljed ranjavanja ili nekog drugog oblika ratne torture nastupilo oštećenje organizma, što uključuje mentalno oštećenje ili značajno narušavanje zdravlja ili nestanak ili pogibiju tog lica.

U skladu sa stavom 1. ovog člana, status civilne žrtve rata priznaje se:

- 1) licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% ili značajno narušavanje zdravlja usljed mučenja, nehumanog i ponižavajućeg postupanja, nezakonitog kažnjavanja, protupravnog lišavanja slobode, zatvor, koncentracioni logor, internacija, prinudni rad u toku ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti,
- 2) licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% u vezi sa ratnim događajima (bombardovanje, ulične borbe, eksplozija ratnog materijala, zalutali metak i sl.),
- 3) licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% od eksplozije zaostalog ratnog materijala nakon završetka rata,

- 4) licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma od najmanje 60% u vezi sa diverzantskim, terorističkim akcijama kojima se ugrožava sigurnost i ustavni poredak Federacije,
- 5) članovima porodice nestalog lica, ako je nestalo lice bilo civil odnosno nije bilo pripadnik oružanih snaga,
- 6) članovima porodice lica koje je poginulo u vezi sa ratnim događajima (bombardovanje, ulične borbe, eksplozija ratnog materijala, zalutali metak i sl.).

Posebnom kategorijom civilnih žrtava rata smatraju se lica koja su preživjela seksualno zlostavljanje i silovanje.

Priznaje se status civilne žrtve rata licima kod kojih je došlo do naknadnog oštećenja organizma - ispoljene i pogoršane bolesti, dugog perioda inkubacije, gubitak ekstremiteta i vida oba oka zbog pogoršanja općeg zdravstvenog stanja, mentalnog oštećenja i drugih oštećenja organizma, a nastalih zbog okolnosti iz st. 1. i 2. ovog člana.

Status civilne žrtve rata, u smislu st. 1. i 2. ovog člana, priznaje se i civilnim licima i pripadnicima snaga bivše tzv. „Autonomne pokrajine Zapadna Bosna“, ukoliko ne ostvaruju odgovarajuća prava po Zakonu o pravima branilaca i članova njihovih porodica („Službene novine Federacije BiH“, br. 33/04 i 56/05).

U skladu sa ovim zakonom, u cilju ostvarivanja određenih prava, priznaje se status civilne žrtve rata, licu kod kojeg je nastupilo oštećenje organizma ispod 60% ili značajno narušavanje zdravlja.“

Član 7.

U članu 56. u uvodnoj rečenici riječi: „ako propisom kantona nije drugačije utvrđeno“, brišu se.

Iza stava 1. dodaje se novi stav 2., koji glasi:

„Pri utvrđivanju procenta oštećenja organizma za lica kod kojih je pod okolnostima iz člana 54. ovog zakona nastupilo oštećenje organizma zbog bolesti zadobivene, odnosno pogoršane pod tim okolnostima, uzima se odgovarajući procenat od cjelokupnog oštećenja organizma s tim da po tom osnovu utvrđeni procenat oštećenja organizma ne može iznositi više od 80%.“

Član 8.

Član 58. mijenja se i glasi:

„Civilne žrtve rata imaju, po ovom zakonu, sljedeća prava:

- 1) ličnu invalidninu ili mjesečno lično novčano primanje,
- 2) dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica,
- 3) ortopedski dodatak,
- 4) porodičnu invalidninu,

- 5) pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala,
- 6) osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija),
- 7) prioritetno zapošljavanje,
- 8) prioritetno stambeno zbrinjavanje,
- 9) psihološku pomoć i pravnu pomoć.

Civilne žrtve rata iz člana 54. stav 6. ovog zakona ostvaruju prava u skladu sa stavom 1. tač. 5), 6), 7), 8) i 9) ovog člana.

Prava iz stava 1. tač. 1), 2), 3) i 4) ovog člana ostvaruju se pod uvjetima, na način i po postupku utvrđenim ovim zakonom.

Prava iz stava 1. tač. 5), 6), 7), 8) i 9) ovog člana ostvaruju se u skladu sa propisima o zdravstvenom osiguranju, zdravstvenoj zaštiti, zaštiti porodice sa djecom i zapošljavanju.

Kanton, u skladu sa Programom rješavanja prioritetnog stambenog zbrinjavanja po osnovu odgovarajućeg zakona, rješava prioritetno stambeno zbrinjavanje lica iz člana 54. ovog zakona, a naročito lica koja su uključena kao žrtve svjedoci u sudske postupke.

Kanton može utvrditi i druga prava i proširiti obim prava utvrđenih ovim zakonom, u skladu sa svojim mogućnostima i potrebama civilnih žrtava rata.“

26. Relevantne odredbe **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom iz 2009.** – sporni zakon („Službene novine Federacije BiH“ broj 14/09 od 11. marta 2009. godine) glase:

Član 3.

Član 18.b Zakona mijenja se i glasi:

„Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim Zakonom lica sa invaliditetom razvrstavaju se prema utvrđenom procentu oštećenja organizma u dvije grupe i to:

I. grupa - lica sa invaliditetom sa 100% oštećenja organizma,

II. grupa - lica sa invaliditetom sa 90% oštećenja organizma“.

27. **Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom** („Službene novine FBiH“ broj 9/10) u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovim Zakonom uređuje se profesionalna rehabilitacija, osposobljavanje i zapošljavanje lica sa invaliditetom sa smanjenom radnom sposobnošću (u daljnjem tekstu: lica sa invaliditetom), osnivanje i djelatnost ustanova, privrednih društava i drugih pravnih

lica koja se bave profesionalnom rehabilitacijom i zapošljavanjem lica sa invaliditetom, osnivanje i rad Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom (u daljnjem tekstu: Fond) i druga pitanja u vezi sa profesionalnom rehabilitacijom, osposobljavanjem i zapošljavanjem lica sa invaliditetom.

Član 2.

Profesionalna rehabilitacija, osposobljavanje i zapošljavanje lica sa invaliditetom je od posebnog javnog interesa i spada u oblast socijalne zaštite.

Član 3.

Lice sa invaliditetom, u smislu ovog Zakona, jeste lice kod kojeg postoji tjelesno, čulno ili mentalno oštećenje koje za posljedicu ima trajnu ili privremenu, a najmanje 12 mjeseci smanjenu mogućnost rada i zadovoljavanja ličnih potreba u svakodnevnom životu.

Lice sa invaliditetom iz stava 1. ovog člana je lice čiji invaliditet u odnosu na sposobnosti lica bez invaliditeta, jednake ili slične životne dobi, jednakog ili sličnog obrazovanja, u jednakim ili sličnim uvjetima rada, na jednakim ili sličnim poslovima - ima za posljedicu trajnu ili privremeno a najmanje 12 mjeseci smanjenu mogućnost radnog osposobljavanja i zapošljavanja na tržištu rada pod općim uvjetima, te očuvanje posla i napredovanje u poslu.

Član 4.

Lice sa invaliditetom je, u smislu ovog Zakona, i:

- 1. lice sa invaliditetom, korisnik novčane naknade do zaposlenja koje je to pravo ostvarilo na osnovu propisa o socijalnoj zaštiti;*
- 2. lice sa promijenjenom radnom sposobnošću prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju;*
- 3. lice koje je ostvarilo pravo na profesionalnu rehabilitaciju prema propisima o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata;*
- 4. učenik sa teškoćama u razvoju i učenik sa većim teškoćama u razvoju prema propisima o srednjem obrazovanju;*
- 5. lice sa invaliditetom starije od 21 godine koje pravo na profesionalnu rehabilitaciju ili rad ne može ostvariti prema prethodnim tačkama ovog člana.*

Član 7.

Lice sa invaliditetom doprinosi svojoj profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju:

- školovanjem i stručnim osposobljavanjem, zavisno od svojih mogućnosti, sklonosti i sposobnosti,*

- prijavljivanjem na oglase o zapošljavanju na poslove za koje ispunjava predviđene uvjete i koje je u stanju obavljati i prihvatanjem ponuđenog zaposlenja na takvim poslovima,

- prihvatanjem uvjeta u toku stručnog osposobljavanja i rada,

- saradnjom po pitanjima stručnog osposobljavanja sa ljekarom, defektologom, psihologom, socijalnim radnikom, dipl. pravnikom, tehnologom,

[...]

28. Odluka o ratifikaciji Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Opcionog protokola („Službeni glasnik BiH“ – Međunarodni ugovori broj 11/09)

Na osnovu člana V 3. d) Ustava Bosne i Hercegovine i saglasnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Odluka PSBiH, broj 454/09 od 15. decembra 2009. godine), Predsjedništvo Bosne i Hercegovine na 39. hitnoj sjednici održanoj 18. decembra 2009. godine, donijelo je

ODLUKU O RATIFIKACIJI KONVENCIJE O PRAVIMA OSOBA SA INVALIDITETOM I OPCIONOG PROTOKOLA

Član 1.

Ratifikuje se Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom i Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom.

Član 2.

Tekstovi Konvencije i Opcionog plana protokola u prijevodu glase:

KONVENCIJA O PRAVIMA OSOBA S INVALIDITETOM

Član 1.

SVRHA

Svrha ove Konvencije je unaprjeđenje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda osoba s invaliditetom, i unaprjeđivanje poštivanja njihovog urođenog dostojanstva.

Osobe s invaliditetom uključujući osobe sa dugotrajnim fizičkim, mentalnim, intelektualnim ili osjetilnim oštećenjima, koje u interakciji s različitim barijerama mogu ometati njihovo puno i djelotvorno sudjelovanje u društvu ravnopravno s ostalim članovima tog društva.

Član 2. DEFINICIJE

Za potrebe ove Konvencije:

[...]

„Diskriminacija na osnovu invaliditeta“ znači svako razlikovanje, isključivanje ili ograničavanje na osnovu invaliditeta, čija su svrha ili posljedica umanjivanje ili poništavanje priznanja, uživanja ili korištenja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda, ravnopravno s drugim osobama, na političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, društvenom i svakom drugom području. Ona uključuje sve oblike diskriminacije, uključujući uskraćivanje razumne prilagodbe.

V. Dopustivost

29. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

30. Član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

31. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Sarajevu (sudija Adnan Lokmić), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-5/10 od 26. novembra 2010. godine, tač. 7–14, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 37/11).

32. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašten subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VI. Meritum

Uvodne napomene

33. Ustavni sud samo radi napomene ističe da je u Odluci o dopustivosti i meritumu broj U-9/12 od 30. januara 2013. godine odlučivao o usklađenosti odredbe člana 18.d. stav 4. istog zakona (koja glasi: „Lica sa invaliditetom koji je nastao nakon 65 godine života a kod kojih je, u skladu s mišljenjem Instituta, utvrđena potreba za korištenjem prava

na dodatak za njegu i pomoć od drugog lica, ovo pravo ostvaruju u skladu s propisom kantona“) i utvrdio da ta odredba nije u skladu sa članom II/2. Ustava BiH u vezi s odredbama člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Navedenom odredbom su bila obuhvaćena lica čiji je invaliditet nastao nakon 65. godine života. Federacija BiH je izvršila navedenu odluku Ustavnog suda, te je neustavna odredba brisana izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite („Službene novine Federacije BiH“ broj 17/03 od 4. marta 2013. godine).

Sporne odredbe Zakona o osnovama socijalne zaštite

34. Ustavni sud napominje da ocjenu ustavnosti razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod za podnošenje zahtjeva (vidi odluku Ustavnog suda u predmetu broj *U-15/11* od 30. marta 2012. godine, tačka 63). Podnosilac zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita da li je odredba člana 3. spornog zakona kompatibilna sa čl. II/2, II/3.k) i II/4. Ustava BiH, odnosno članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, članom 14. Evropske konvencije i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

35. Zahtjev za ocjenu ustavnosti, kao i predmet pred Općinskim sudom u Sarajevu povodom kojeg je podniet zahtjev za ocjenu ustavnosti zasnivaju se na tvrdnji da do diskriminacije dolazi na osnovu Zakona o osnovama socijalne zaštite. Relevantne odredbe navedenog zakona propisuju prava – povlastice određenim kategorijama ljudi, u konkretnom slučaju to su LSI – lica s invaliditetom i CŽR – civilne žrtve rata. Pravo koje se propisuje navedenim kategorijama (LSI i CŽR), a koje je relevantno za ovaj slučaj, jeste pravo na novčanu naknadu, odnosno pravo na ličnu invalidninu (kako se ovo pravo naziva u svim izmjenama Zakona o osnovama socijalne zaštite koje su uslijedile nakon 1999. godine). Pravo na ličnu invalidninu, kako je to propisano relevantnim odredbama Zakona o osnovama socijalne zaštite, ostvaruje se u zavisnosti od procenta oštećenja organizma. Osporenim izmjenama Zakona o osnovama socijalne zaštite propisano je da LSI mogu ostvariti pravo na ličnu invalidninu samo ako imaju oštećenje organizma u procentu od 90% i 100%. Nasuprot tome, Zakon se u ovom dijelu nije mijenjao u odnosu na CŽR, koje i dalje imaju propisano pravo na ličnu invalidninu u zavisnosti od stepena oštećenja organizma, ali u znatno širem rasponu, tj. od 60% do 100%. Dakle, relevantnim odredbama Zakona prvo je propisano pravo (pravo na ličnu invalidninu), da bi drugim relevantnim odredbama istog zakona ostvarivanje tog prava bilo ograničeno, u zavisnosti od okolnosti pod kojim su određena lica postala lica s invaliditetom i zadobila povrede (kod LSI invaliditet nije vezan za rat i ratne aktivnosti, dok kod CŽR jeste). U navedenom podnosilac zahtjeva vidi diskriminaciju zabranjenu relevantnim odredbama Ustava BiH i Evropske konvencije.

36. Iz navoda podnosioca zahtjeva, kao i predmeta povodom kojeg je zahtjev podnesen, proizlazi da su LSI diskriminirana u odnosu na CŽR u odnosu na pravo na imovinu, dok se pod imovinom smatra pravo na ličnu invalidninu koja je propisana relevantnim

odredbama Zakona o osnovama socijalne zaštite. Međutim, nesporno je da pravo na ličnu invalidninu nije postojeće (stečeno) pravo. Zakon o osnovama socijalne zaštite propisuje uvjete pod kojim određene grupe ljudi (LSI i CŽR) mogu ostvariti (steći) pravo na ličnu invalidninu. Tužiocu u predmetu povodom kojeg je podnesen zahtjev za ocjenu ustavnosti su još 2009. godine (donošenjem spornog zakona) izgubili pravo na ličnu invalidninu koju su do tada primali. Na pojedinačna rješenja o gubitku prava na ličnu invalidninu tužiocu se nisu žalili drugostepenom organu uprave, niti su pokretali upravni spor pred nadležnim sudom. Ustvari, cilj predmetne tužbe je da tužiocu ponovo steknu imovinu (lična invalidnina) koja im je ranije oduzeta zbog izmjene zakona. Međutim, član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju štiti samo postojeću imovinu (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Marckx protiv Belgije*, presuda od 13. juna 1979. godine, serija A[1]31, stav 50), a ne i pravo na stjecanje imovine (vidi *Slivenko i drugi protiv Latvije* (dec.) [GC] broj 48321/99, ECHR 2002-II, stav 121. i *Kopecký protiv Slovačke* [GC], 44912/98, ECHR 2004-IX, stav 35(b)). Osporene odredbe spornog zakona određuju isključivo uvjete (određeni stepen oštećenja organizma) pod kojim LSI mogu ostvariti (steći) pravo na ličnu invalidninu. Dakle, osporenim odredbama spornog zakona se ne utvrđuje imovinsko pravo, već, kako je rečeno, uvjeti za stjecanje imovinskog prava. Prema tome, sporne odredbe ne pokreću pitanje nesaglasnosti s odredbama člana II/3.k) Ustava BiH, kao i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

37. Stoga, Ustavni sud smatra da se odredbe spornog zakona trebaju ispitati prvenstveno s aspekta člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, s obzirom na to da se tvrdi da do povrede prava na zabranu diskriminacije dolazi na osnovu zakona, tj. uskraćivanjem prava koja su određena zakonom.

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživljanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.

38. Ustavni sud naglašava da član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju sadrži opće načelo zabrane diskriminacije i garantira uživanje svih prava određenih zakonom, bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. Dalje, član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju podrazumijeva i da javni organi nikoga ne mogu diskriminirati prema bilo kojem osnovu, dakle osnovno načelo nediskriminacije je prošireno i na domaće zakone, a ne samo na prava garantirana Evropskom konvencijom, kako to predviđa član 14. Evropske konvencije.

39. Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* naglasio: „Pojam diskriminacije je dosljedno tumačen u jurisprudenciji Suda u odnosu na član 14. Konvencije. Jurisprudencija naročito jasno precizira da ‘diskriminacija’ označava različito postupanje bez objektivnog i razumnog opravdanja prema licima koja su se našla u sličnom položaju (vidi tač. 42–44. i navedene izvore). Autori su koristili isti termin, diskriminacija, u članu 1. Protokola broj 12. Bez obzira na razlike u širini obima između ovih odredbi, značenje ovog pojma u članu 1. Protokola broj 12 trebalo je biti identično tumačenju iz člana 14 (vidi Obrazloženje (*Explanatory Report*) uz Protokol broj 12, tačka 18). Sud, prema tome, ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja ‘diskriminacije’, navedenog u tekstu, u primjeni istog pojma prema članu 1. Protokola broj 12 (u vezi sa sudskom praksom UN-ovog Komiteta za ljudska prava u pogledu člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odredbe koja je slična, ali ne i identična – članu 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju, vidi *Nowak*, Komentari CCPR, Izdavači N. P. Engel, 2005, strana 597–634)“, (vidi odluku Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* od 22. decembra 2009. godine, tačka 55).

40. Shodno tome, slijedeći načela iz člana 14. Evropske konvencije, da bi se pokrenulo pitanje diskriminacije mora postojati razlika u postupanju prema licima u analognim ili relevantno sličnim situacijama (vidi *DH i drugi protiv Češke Republike* [VV] broj 57325/00, stav 175, ECHR 2007-IV). Međutim, samo razlike u postupanju na osnovu ličnog obilježja (ili „statusa“) po kojem se lica ili grupe lica razlikuju jedni od drugih mogu pokrenuti pitanje diskriminacije (vidi *Carvalho Pinto de Sousa Morais protiv Portugala* broj 17484/15, stav 45, ECHR 2017). Evropski sud u svojim odlukama dosljedno ukazuje da će se različito postupanje prema licima u analognim ili relevantno sličnim situacijama smatrati diskriminirajućim samo ako nema objektivno i razumno opravdanje – drugim riječima, ako ne slijedi legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnost između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti (vidi *Vallianatos i drugi protiv Grčke* [VV] br. 29381/09 i 32684/09, stav 76, ECHR 2013. (izvodi)).

41. Država ugovornica uživa slobodu procjene pri ocjenjivanju opravdavaju li razlike u inače sličnim situacijama različito postupanje i u kojoj mjeri. Obim ove procjene će se razlikovati u zavisnosti od okolnosti, predmeta i pozadine slučaja. Prema Evropskoj konvenciji, država obično ima široko polje procjene kada su u pitanju opće mjere ekonomske ili socijalne strategije. Zbog njihovog direktnog poznavanja svog društva i njegovih potreba, nacionalne vlasti su, u načelu, u boljem položaju od međunarodnog sudije da cijene ono što je u javnom interesu na društvenim ili ekonomskim osnovama, a sud će općenito poštovati izbor politike zakonodavca osim ako je „očito bez razumnog osnova“ (vidi *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Vv] broj 42184/05, § 61, ECHR 2010. i *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Vv] br. 65731/01 i 65900/01, § 52, ECHR 2006-VI).

42. Evropski sud u praksi dosljedno navodi da Evropska konvencija ne uključuje pravo na stjecanje imovine (o čemu je u ovoj odluci opširnije napisano u tački 37. obrazloženja).

Pri tome se ne ograničava sloboda država ugovornica da odluče hoće li ili ne uspostaviti bilo koji oblik sistema socijalnog osiguranja, ili da odaberu vrstu ili iznos naknada koje će osigurati u okviru bilo kojeg takvog sistema. Međutim, ako država odluči uspostaviti sistem naknada, to mora učiniti na način koji je u skladu sa članom 14. Konvencije (vidi citiranu *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*).

43. U konkretnom slučaju nesporno je da Zakon o osnovama socijalne zaštite propisuje „sistem naknada“ za određene kategorije ljudi (LSI i CŽR) ukoliko ispunjavaju uvjete propisane tim istim zakonom.¹ Dakle, država je Zakonom o osnovama socijalne zaštite „uspostavila sistem naknada“ (pravno na ličnu invalidninu), što dalje znači da je tim zakonom propisano „uživanje prava određenih zakonom“, ali je istim zakonom država propisala (i) ograničenje za uživanje tih prava, te je, stoga, zadatak Ustavnog suda da ispita da li je navedeno u skladu sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Osnovno pitanje na koje treba dati odgovor je da li je javna vlast mogla propisati različite uvjete za ostvarivanje propisanih naknada, u zavisnosti od okolnosti pod kojim su određena lica (LSI i CŽR) postala lica s invaliditetom.

44. Ustavni sud podsjeća da je Evropski sud u predmetu *Popović protiv Srbije* ispitivao da li je došlo do povrede prava na zabranu diskriminacije zato što je Republika Srbija propisala različita prava (naknade) za civilne invalide i ratne vojne invalide. Slijedeći pristup Evropskog suda u navedenom predmetu, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju može priznati da „okolnosti pod kojim su određena lica postala invalidi“ mogu predstavljati „drugi status“ u smislu člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

45. Da bi različit tretman bio objektivno i razumno opravdan, moraju biti ispunjena dva uvjeta: a) načelo različitog tretmana se može primijeniti u svrhu postizanja legitimnog cilja i b) mora postojati razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i cilja čijem se ostvarenju teži. Međutim, Ustavni sud prije toga mora utvrditi da li postoji različit tretman između LSI i CŽR po osnovu okolnosti pod kojim su pojedina lica postala lica s invaliditetom i zadobila povrede.

Član 3. osporenog zakona glasi:

Član 18.b Zakona mijenja se i glasi:

„Radi ostvarivanja prava utvrđenih ovim Zakonom lica sa invaliditetom razvrstavaju se prema utvrđenom procentu oštećenja organizma u dvije grupe i to:

¹ Vidi *Relevantne propise* tač. 23, 24, 25. i 26. ove odluke. Članom 18.a Zakona propisana su prava za LSI (lična invalidnina), a članom 18.b, koji je konačno izmijenjen spornim članom 3. istog zakona, za LSI propisana su ograničenja (uvjeti) za korištenje tih prava (stepen oštećenja organizma). Članom 8. Zakona su propisana prava za CŽR (lična invalidnina), a članom 56. istog zakona za CŽR su propisana ograničenja (uvjeti) za korištenje tih prava (stepen oštećenja organizma).

I. grupa - lica sa invaliditetom sa 100% oštećenja organizma,

II. grupa - lica sa invaliditetom sa 90% oštećenja organizma.“

Postojanje različitog tretmana

46. Vlada FBiH je u odgovoru na zahtjev navela da različit tretman postoji, te da je napravljena razlika između LSI i CŽR u pogledu uživanja određenih prava. Razlika je napravljena po osnovu vremena i načina nastanka invaliditeta, odnosno po osnovu okolnosti pod kojim su određena lica postala lica s invaliditetom i zadobila povrede. Kod LSI navedene okolnosti nisu vezane za rat i ratne aktivnosti, dok kod CŽR jesu. Naravno, Vlada tvrdi da za napravljenu razliku postoji legitiman cilj, tj. razumno i objektivno opravdanje, ali o tome će biti više govora u narednom dijelu obrazloženja. Kada se Vladinoj konstataciji u pogledu postojanja različitog tretmana doda i nesporna činjenica da relevantne odredbe Zakona o osnovama socijalne zaštite zaista propisuju prava (lična invalidnina) za LSI i CŽR, ali da onda dalje prave razliku u pogledu uvjeta za korištenje tih prava između LSI i CŽR u zavisnosti od procenta oštećenja organizma (na šta je detaljnije ukazano u fusnoti vezano za tačku 43. obrazloženja), Ustavni sud nema razloga da ne prihvati da u konkretnom slučaju postoji različit tretman u pogledu uvjeta za ostvarivanje prava propisanih Zakonom između LSI i CŽR.

Legitiman cilj

47. Iz odgovora Vlade FBiH proizlazi da je jedan od osnovnih ciljeva za različito postupanje prema dvjema kategorijama (LSI i CŽR) „vraćanje moralnog duga“ države CŽR kao licima koja su postala invalidi u toku ratnih dejstava i postizanje suštinske jednakosti za određenu grupu lica koja su se u odnosu na druga nalazila u bitno drugačijoj situaciji. Prema mišljenju Vlade FBiH, zaštita po odredbi člana 3. spornog zakona pruža zaštitu svim licima s invaliditetom od 100% i 90% (dakle LSI i CŽR) jer je njihova komunikacija s okolinom trajno smanjena ili onemogućena upravo zbog utvrđenog stepena i težine invaliditeta. S druge strane, stepen oštećenja ispod 90% kod LSI nije smetnja da zadovoljavaju svakodnevne životne potrebe, zasnivaju radni odnos i rade. Stepenn invaliditeta od 60% do 80% za LSI nije smetnja za normalno funkcioniranje u društvu. Osim toga, za LSI, osim prava na ličnu invalidninu, postoje i druga prava koja su propisana Zakonom o osnovama socijalne zaštite, i to: dodatak za njegu i pomoć od drugog lica, ortopedski dodatak, pomoć u troškovima liječenja i nabavci ortopedskih pomagala, osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, prekvalifikacija i dokvalifikacija) i prioritarno zapošljavanje². Zakonodavac je, osim naprijed navedenih prava iz Zakona o osnovama socijalne zaštite, imajući u vidu da je osposobljavanje i zapošljavanje LSI od posebnog javnog interesa, donio Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji. Tim zakonom se vrlo detaljno propisuju različiti vidovi pomoći za LSI

2 Vidi *Relevantne propise*, tačka 24. obrazloženja, član 18.a Zakona o osnovama socijalne zaštite.

s procentom invalidnosti ispod 90% s ciljem omogućavanja učešća na tržištu rada. Osnovni cilj Zakona je omogućavanje funkcioniranja i izjednačavanja mogućnosti za lica s najvećim stepenom invaliditeta (90% i 100%), što podrazumijeva obje grupe (LSI i CŽR), s tim što se materijalna podrška za LSI smatra socijalnom pomoći (zasniva se na načelu solidarnosti), a za CŽR, osim socijalne pomoći, i reparacijom države (vraćanjem moralnog duga) u odnosu na CŽR s procentom oštećenja organizma od 60% do 80%.

48. Vlada je u odgovoru na zahtjev ukazala na odluku Evropskog suda u predmetu *Popović i drugi protiv Srbije* (predstavke br. 26944/13 i tri druge) od 30. juna 2020. godine smatrajući da je u pitanju identičan slučaj. U tom predmetu Evropski sud je ispitivao dodjelu socijalnih davanja na osnovu invaliditeta i razliku u postupanju između „civilnih i vojnih invalida“ (analogno LSI i CŽR u konkretnom slučaju) prema domaćem zakonodavstvu. Evropski sud nije smatrao neophodnim da u okolnostima tog slučaja ispituje da li se „vojni i civilni invalidi“ mogu smatrati dvjema grupama u „analognim ili relativno sličnim situacijama“ niti da u tom pravcu usvoji čvrsto mišljenje, jer je razlika u postupanju imala cilj i razumno opravdanje. Suštinska razlika u postupanju ticala se načina na koji su te dvije grupe pretrpjele svoje povrede. Budući da se osnovni prigovor ticao nejednakosti u sistemu socijalne zaštite, Evropski sud je podsjetio da Evropska konvencija ne uključuje pravo na stjecanje imovine. Pri tome se ne ograničava sloboda država ugovornica da odluče hoće li ili ne uspostaviti bilo koji oblik sistema socijalnog osiguranja, ili da odaberu vrstu ili iznos naknada koje će osigurati u okviru bilo kojeg takvog sistema. Međutim, ako država odluči uspostaviti sistem naknada, to mora učiniti na način koji je u skladu sa članom 14. Konvencije (vidi citiranu *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*). Konstatirano je da iz zakonodavstva tužene proizlazi da civilni invalidi imaju brojna druga prava koja vojni invalidi nemaju, te da je stvarna razlika između te dvije grupe manja od istaknute. Podsjetio je također da nacionalne vlasti daju inicijalnu ocjenu o tome gdje je pravična ravnoteža koja varira i zavisi od niza faktora, pri čemu država ima određeno polje slobodne procjene u sistemu socijalnih davanja. Širina slobodne procjene zavisi od prirode ograničenja i ciljeva kojim se teži (vidi *Dickson protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 77), pri čemu su nacionalne vlasti u načelno boljem položaju od međunarodnih sudija da procijene šta je u javnom interesu. Ocijenjeno je da različitom postupanju u pogledu socijalnih naknada civilnih i vojnih invalida nije nedostajao razuman osnov, te da je razlika u postupanju imala objektivno i razumno opravdanje (st. od 74. do 80).

49. Imajući u vidu navedeno, odgovor Vlade, kao i odluku Evropskog suda u predmetu *Popović protiv Srbije*, gdje se radilo o zaista vrlo sličnoj situaciji kao u konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je različit tretman, propisan spornim zakonom, zasnovan na legitimnom cilju, kao i da razlika u postupanju ima razumno opravdanje. Spornim zakonom propisani su različiti uvjeti za korištenje naknada u oblasti socijalne zaštite, tj. uvjeti za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu. Dakle, radi se o sferi socijalne i ekonomske politike i nadležna javna vlast tu ima široko polje slobodne procjene (*margin*

of appreciation). Javna vlast je u svakako boljoj poziciji od sudija Ustavnog suda da riješi pitanja koja se odnose na to ko će primati pomoć u oblasti socijalne zaštite, koliki će biti iznosi koji se isplaćuju na ime socijalne zaštite, te, kao što je u konkretnom slučaju, da se propišu uvjeti pod kojim određena lica mogu ostvarivati prava iz oblasti socijalne zaštite. U ovom slučaju javna vlast je propisala različit stepen oštećenja organizma kao uvjet za korištenje prava iz socijalne zaštite, konkretno prava na ličnu invalidninu. Opravdanje za navedeno je da se razlika u stepenu oštećenja organizma u procentu od 60% do 80% odnosi na „moralni dug“ ili „ratnu reparaciju“ koji država ima prema CŽR zato što ih nije mogla zaštititi tokom rata. Osim toga, smatra se da LSI sa stepenom oštećenja organizma u procentu od 60% do 80% mogu da rade, istina otežano, ali je u tom pravcu zato i donijet Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji invalida, kao i da iz ekonomskih razloga nije moguće osigurati sva potrebna sredstva da bi svima (LSI i CŽR) bile isplaćene naknade u istom iznosu. Navedeni razlozi zaista spadaju u slobodno polje procjene nadležne vlasti, te Ustavni sud nema razloga da ne prihvati da je u konkretnom slučaju razlika u postupanju imala razumno opravdanje, tj. da je različit tretman zasnovan na legitimnom cilju.

Proporcionalnost

50. Kada se u smislu relevantnih odredbi Zakona o osnovama socijalne zaštite sagledaju prava koja imaju LSI i CŽR onda, prema mišljenju Ustavnog suda, proizlazi da razlika između ove dvije kategorije i nije tako velika kao što se želi ukazati podnesenim zahtjevom za ocjenu ustavnosti. Vidljivo je da država brine za obje navedene kategorije propisujući niz povlastica za sve. Činjenica je da CŽR imaju veću mogućnost pristupa u odnosu na ostvarivanje prava na ličnu invalidninu, međutim LSI koja imaju stepen oštećenja organizma ispod 90% imaju na raspolaganju pogodnosti koje su propisane Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i osposobljavanju invalida. Kada se, osim navedenog, uzme u obzir da javne vlasti u ovoj oblasti uživaju visok stepen slobodnog polja procjene i da su u boljoj poziciji procijeniti pitanja od društvenog, socijalnog i ekonomskog interesa kao što je konkretan slučaj, Ustavni sud smatra da odredba člana 3. zadovoljava načelo proporcionalnosti jer uspostavlja pravičnu ravnotežu između javnog interesa i zaštite prava pojedinca. Osporenom odredbom nije stavljen prekomjeran teret na LSI u odnosu na CŽR jer obje kategorije s utvrđenim stepenom invaliditeta od 100% i 90% kao najugroženije grupe ostvaruju pravo na ličnu invalidninu.

51. Stoga, Ustavni sud zaključuje da je član 3. osporenog zakona u skladu sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

Ostala prava

52. Podnosilac zahtjeva pozvao se na neusklađenost odredbi spornog zakona u odnosu na član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i u odnosu na član 14. Evropske konven-

cije. Međutim, sve ono što je rečeno u odnosu na član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju može se reći i za navedene članove. Stoga su odredbe spornog zakona u skladu i sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članom 14. Evropske konvencije.

53. U odnosu na član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine, kao i član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud se detaljnije izjasnio u tački 36. obrazloženja, naglasivši da pravo na imovinu ne obuhvaća pravo na stjecanje imovine, odnosno da štiti samo postojeću imovinu. Stoga su navodi podnosioca zahtjeva kojim se ukazuje na ovo pravo očigledno neosnovani.

54. S obzirom na to da se podnosilac zahtjeva poziva (i) na povredu odredbi Evropske socijalne povelje, Ustavni sud ukazuje da Evropska socijalna povelja nije navedena u Ustavu Bosne i Hercegovine, ni u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine kao dodatni sporazum o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, zbog čega Ustavni sud nije nadležan ni za odlučivanje o navodnoj povredi odredbi Evropske socijalne povelje (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-765/20* od 8. jula 2021. godine, tačka 30, dostupna na internetskoj stranici www.ustavnisud.ba).

VII. Zaključak

55. Ustavni sud zaključuje da je odredba člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom u skladu sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članom 14. Evropske konvencije i članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju.

56. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

57. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Predmet broj U-12/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Zahtjev Kantonalnog suda u Sarajevu (sutkinja Danijela Mikić) za ocjenu kompatibilnosti članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 53/21)

Odluka od 22. rujna 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **U-12/22**, rješavajući zahtjev **Kantonalnog suda u Sarajevu**, na temelju članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b) i članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Miodrag Simović, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 22. rujna 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Kantonalnog suda u Sarajevu (sutkinja Danijela Mikić) za ocjenu kompatibilnosti članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 53/21),

utvrđuje se da je članak 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 53/21) sukladan članku II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Kantonalni sud u Sarajevu, sutkinja Danijela Mikić (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 27. travnja 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu kompatibilnosti članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 53/21) sa odredbama članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 14. Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 23. stavak (2) Pravila Ustavnog suda, od Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom), Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) i Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada FBiH), koju zastupa Ured za suradnju i zastupanje pred Ustavnim sudom (u daljnjem tekstu: Ured za zastupanje), zatraženo je 6. svibnja 2022. godine da u roku od 30 dana od prijema dopisa dostave odgovor na zahtjev.

3. Vlada FBiH i Ured za zastupanje dostavili su odgovor na zahtjev 6. i 7. lipnja 2022. godine. Zastupnički dom i Dom naroda u ostavljenom roku nisu dostavili odgovor na zahtjev.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

4. Podnositelj zahtjeva traži od Ustavnog suda da ispita je li članak 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju sukladan odredbama članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Također, iz sadržaja zahtjeva proizlazi da podnositelj traži da se ispita je li osporena odredba sukladna članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članku 14. Europske konvencije i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

5. Obrazlažući svoj zahtjev, podnositelj je naveo da je neustavna odredba članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju, kojim se propisuje dobna granica od 63 godine za imenovanje stečajnog upravitelja. Naime, podnositelj zahtjeva smatra da su takvom odredbom diskriminirani stečajni upravitelji u odnosu na ostale organe stečajnog postupka s obzirom na to da stečajni sudac koji ima najvišu vlast i odgovornost u stečajnom

postupku kao organ stečajnog postupka može postupati do navršene 70. godine života. U zahtjevu se dalje navodi da zakonsko rješenje kojim je propisano ograničenje u imenovanju stečajnih upravitelja ne može biti pitanje svrsishodnosti, odnosno odgovarajuće zakonodavne politike u okviru ovlasti zakonodavca utvrđenih Ustavom da uređuje postupak pred sudovima, kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih osoba, kao i ustroj, nadležnosti i rad državnih organa. Podnositelj zahtjeva smatra da ograničenje u odredbi (kojom je propisano da će na Listu stečajnih upravitelja Ministarstvo uvrstiti osobu koja, pored ostalih uvjeta, nije navršila 63 godine na dan imenovanja za stečajnog upravitelja) naročito dolazi do izražaja kod osoba koje se nalaze na Listi stečajnih upravitelja i kojima imenovanje za stečajnog upravitelja u određenom stečajnom postupku predstavlja jedinu mogućnost da ostvare određenu zaradu po osnovi obavljanja službe stečajnog upravitelja, što predstavlja povredu prava na imovinu.

b) Činjenice predmeta u pogledu kojeg je podnesen zahtjev

6. Tužitelj Milorad Petrović (u daljnjem tekstu: tužitelj) tužbom je pokrenuo upravni spor pred Kantonalnim sudom protiv tuženog Federalnog ministarstva pravde radi poništenja Rješenja broj 02-45-3675-17/21 od 17. prosinca 2021. godine. Upravni spor se vodi pod brojem 09 0 U 040720 22 U.

7. U tužbi se navodi da je tužitelj bio imenovan za stečajnog upravitelja Rješenjem federalnog ministra pravde broj 03-34-2699/05 od 30. prosinca 2005. godine i bio je upisan na Listi stečajnih upravitelja („Službene novine Federacije BiH“ br. od 25/06 do 67/20). Rješenjem Federalnog ministarstva pravde broj 02-45-3675-17/21 od 17. prosinca 2021. godine tužitelj je brisan sa Liste stečajnih upravitelja na temelju čl. 71. i 72. Zakona o stečaju zbog toga što je utvrđeno da na dan 31. prosinca 2021. godine ima navršene 63 godine života. Tužiteljev punomoćnik je uz tužbu dostavio prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti, odnosno pitanje usklađenosti navedenih odredaba Zakona o stečaju s Ustavom Bosne i Hercegovine i Europskom konvencijom.

IV. Odgovor na zahtjev

8. Vlada FBiH je navela da je u Prijedlogu zakona o stečaju predložila dobnu granicu od 65 godina za obavljanje službe stečajnog upravitelja, što je istovjetno uvjetu za odlazak u starosnu mirovinu, a da je amandmanom u parlamentarnoj proceduri usvojeno zakonsko rješenje prema kojem je dobna granica spuštena na 63 godine. S obzirom na to, Vlada FBiH je navela da navedeni članak nije u suprotnosti s pravom na imovinu niti pravom na rad jer stečajni upravitelji navedenu službu obavljaju isključivo kao dodatnu djelatnost, a ne djelatnost iz radnog odnosa. Vlada FBiH navodi da je legitimno pravo zakonodavca da, s obzirom na složenost i društveni značaj stečajnog postupka, određuje dodatne uvjete i kriterije za obavljanje poslova stečajnog upravitelja i time utvrdi mehanizme koji će utjecati na efikasnost provođenja stečajnog postupka, a time i na stabilnost gospodarstva u Federaciji BiH.

9. Ured za zastupanje je naveo da je, prema konstantnoj praksi Ustavnog suda koja je izražena i u Presudi broj U-17/21 od 24. ožujka 2022. godine, podnositelj dužan zahtjev konkretno odrediti, a da je podnositelj zahtjeva odredio zahtjev u odnosu na članak II/3. (k) Ustava Bosne i Hercegovine i članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te da je svoj zahtjev potkrijepio samo rečenicom da „stečajni sudac postupa do navršениh 70 godina života“. Također, Ured za zastupanje je naveo da iz dostavljenog zahtjeva suštinski proizlazi da podnositelj zahtjeva problematizira primjenu članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju, što dovodi u svezu s konkretnim predmetom, pa se može reći da traži da Ustavni sud iznese mišljenje o primjeni relevantnih odredaba Zakona o stečaju na konkretan predmet. Također, Ured za zastupanje je naveo da je Vlada FBiH u Prijedlogu zakona o stečaju predložila dobnu granicu od 65 godina za obavljanje službe stečajnog upravitelja, što je istovjetno ispunjavanju uvjeta za starosnu mirovinu, dok je usvojenim amandmanom u parlamentarnoj proceduri dobnu granicu spuštenu na 63 godine života, što je legitimno pravo zakonodavca da, s obzirom na složenost i društveni značaj stečajnog postupka, određuje dodatne uvjete i kriterije za obavljanje poslova stečajnog upravitelja i time iznađe mehanizme koji će utjecati na efikasnost provođenja stečajnog postupka. S obzirom na to, Ured za zastupanje smatra da navedeni članak ne zadire u pravo na imovinu budući da stečajni upravitelji navedenu službu obavljaju isključivo kao dodatnu djelatnost, a ne djelatnost iz radnog odnosa. Također, Ured za zastupanje je ukazao da članak 1. Protokola broj 1 Europske konvencije štiti samo postojeću imovinu, ali ne uključuje prava ili očekivanja na stjecanje imovine u budućnosti, te se pozvao na odluku Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u predmetu *Baka protiv Mađarske*. S obzirom na navedeno, Ured za zastupanje zahtjev smatra neutemeljenim, te predlaže da Ustavni sud odbije zahtjev, odnosno da utvrdi da je odredba članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju sukladna Ustavu Bosne i Hercegovine, a ta odredba jasno određuje primjenu relevantnog zakona u postupcima zaštite i ostvarivanja prava.

V. Relevantni propisi

10. **Zakon o stečaju** („Službene novine FBiH“ broj 53/21) u relevantnom dijelu glasi:

*Članak 1.
(Predmet Zakona)*

Ovim zakonom uređuju se predstečajni postupak i stečajni postupak, pravne posljedice otvaranja i provedbu predstečajnog postupka i stečajnog postupka, reorganizacija stečajnog dužnika nesposobnog za plaćanje na temelju stečajnog plana i međunarodni stečaj.

*Članak 2. toč. 1), 12) i 14) do 16)
(Definicije pojmova)*

Izrazi i pojmovi uporabljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) stečajni postupak je posebna vrsta građanskog sudskog postupka koji sud provodi radi utvrđivanja da li su ispunjeni zakonom propisani uvjeti za otvaranje stečajnog postupka nad određenim subjektima i prikupljanja i unovčavanja cjelokupne imovine stečajnog dužnika da bi se osiguralo grupno i srazmjerno namirenje svih njegovih povjeritelja,

12) stečajni sudac je sudac nadležnog suda i organ stečajnog postupka koji provodi stečajni postupak nad stečajnim dužnikom,

14) stečajni upravitelj je organ stečajnog postupka koji, pod nadzorom stečajnog sudije, obavlja poslove organa stečajnog dužnika, prikuplja i unovčava imovinu stečajnog dužnika, te priprema i provodi namirenje povjeritelja,

15) skupština povjeritelja je najviši organ povjeritelja koji odlučuje o najvažnijim pitanjima stečajnog postupka,

16) odbor povjeritelja je organ stečajnog postupka koji u stečajnom postupku zastupa interese povjeritelja,

Članak 18.

(Rok okončanja stečajnog postupka)

(1) Stečajni postupak će se okončati u roku od godinu dana, a u složenom slučaju u roku od dvije godine, od dana otvaranja postupka.

(2) Ukoliko se stečajni postupak ne završi u roku od jedne, odnosno dvije godine, od dana otvaranja stečajni postupak će se nastaviti i može trajati najduže još jednu godinu, a o razlozima produženja roka stečajni sudac će obavijestiti predsjednika suda.

(3) Predsjednik suda je obvezan voditi evidenciju o stečajnim postupcima koji nisu okončani u roku iz stavka (1) ovoga članka i tu evidenciju dostaviti Federalnom ministarstvu pravde (u daljem tekstu: Ministarstvo) i Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine.

Članak 69.

(Organi stečajnog postupka)

Organi stečajnog postupka su: stečajni sudac, stečajni upravitelj, skupština povjeritelja i odbor povjeritelja.

Članak 70.

(Stečajni sudac)

(1) Stečajni sudac vodi i upravlja stečajnim postupkom od podnošenja prijedloga za otvaranje do završetka stečajnog postupka.

(2) Stečajni sudac imenuje: vještake i revizore u stečajnom postupku, privremenog stečajnog upravitelja, članove privremenog odbora povjeritelja i stečajnog upravitelja, te vrši pravni nadzor nad radom privremenog stečajnog upravitelja i stečajnog upravitelja sukladno odredbama ovoga zakona.

(3) *Stečajni sudac može odluke stečajnog upravitelja kojim se krše odredbe ovoga zakona i drugi pozitivni propisi, kojima se umanjuje stečajna masa i povređuju prava povjeritelja, staviti van snage.*

Članak 71.
(Stečajni upravitelj)

(1) *Za stečajnog upravitelja može se imenovati samo fizička osoba koja raspolaže potrebnom stručnošću i poslovnim iskustvom i koja se nalazi na Listi stečajnih upravitelja kod Ministarstva.*

(2) *Na Listu stečajnih upravitelja Ministarstvo će uvrstiti osobu koja ispunjava sljedeće uvjete:*

- a) da je državljanin Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije;*
- b) da je zdravstveno sposobna obavljati dužnost stečajnog upravitelja;*
- c) da nije navršila 63 godine na dan imenovanja za stečajnog upravitelja;*
- č) da ima završen ekonomski, pravni ili fakultet tehničkog smjera i to sedmi stupanj visokog obrazovanja, odnosno visoko obrazovanje prvog ciklusa (koji se vrednuje sa 240 ECTS bodova) ili drugog ciklusa Bolonjskog sustava studiranja, da ima radno iskustvo u struci u trajanju od najmanje pet godina i položen stručni ispit za stečajnog upravitelja.*
- ć) da nije osuđivan za sljedeća kaznena djela: protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, kaznena djela iz glave XIX Kaznenog zakona Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17- u daljnjem tekstu: KZFBiH) protiv spolne slobode i morala, kaznena djela iz glave XXX KZFBiH protiv javnog reda i pravnog prometa, kaznena djela iz glave XXXI KZFBiH protiv podmićivanja i kaznena djela protiv službene i druge odgovorne funkcije, kaznena djela iz glave XXIX KZFBiH protiv pravosuđa, kaznena djela iz glave XXII KZFBiH protiv gospodarstva, poslovanja i sigurnosti platnog prometa i kaznena djela iz glave XXIII KZFBiH iz oblasti poreza.*

(3) *Polaganje stručnog ispita za stečajnog upravitelja vrši se na temelju javnog poziva ministra.*

(4) *Javni poziv se objavljuje u „Službenim novinama Federacije BiH“, i u najmanje jednim dnevnim novinama koje su dostupne na cijelom području Federacije i na internet stranici Ministarstva.*

(5) *Stručni ispit za stečajnog upravitelja polaže se pred povjerenstvom od tri člana koje imenuje ministar. Program stručnog ispita za stečajnog upravitelja i način njegovog polaganja, kao i način stručnog usavršavanja stečajnih upravitelja, propisuje se pravilnikom, koji donosi ministar.*

(6) *Stečajni upravnici mogu se organizirati u Udruženje stečajnih upravitelja.*

Članak 72.

(Lista stečajnih upravitelja)

(1) Ministar utvrđuje Listu stečajnih upravitelja, koja se objavljuje u „Službenim novinama Federacije BiH“ i na internet stranici Ministarstva. Rješenje o upisu na Listu stečajnih upravitelja donosi ministar.

(2) Ministarstvo će na kraju svake kalendarske godine revidirati postojeću Listu stečajnih upravitelja kojima je tijekom godine sukladno odredbi članka 71. ovoga zakona prestalo pravo na imenovanje. Revidirana Lista se na početku svake kalendarske godine dostavlja svim sudovima na području Federacije koji su nadležni da postupaju po ovom zakonu i objavljuje se u „Službenim novinama Federacije BiH“ i web stranici Ministarstva.

(3) Ministar, nakon prijema dva pravomoćna rješenja o razrješenju dužnosti stečajnog upravitelja iz članka 80. stavak (4) ovoga zakona, donosi rješenje kojim se briše ta osoba sa Liste stečajnih upravitelja.

(4) Rješenje ministra kojim se briše osoba sa Liste stečajnih upravitelja dostavlja se osobi na koju se odnosi.

(5) Protiv rješenja kojim se briše osoba sa Liste stečajnih upravitelja ne može se izjaviti žalba, ali se protiv njega može pokrenuti upravni spor, u roku od 30 dana od dana njegovog prijema.

(6) Rješenje ministra kojim se briše osoba sa Liste stečajnih upravitelja objavljuje se u „Službenim novinama Federacije BiH“ i na internet stranici Ministarstva.

Članak 73.

(Imenovanje stečajnog upravitelja)

(1) Stečajni sudac imenuje stečajnog upravitelja rješenjem o otvaranju stečajnog postupka.

(2) Stečajni sudac za stečajnog upravitelja može imenovati osoba koje se nalazi na Listi stečajnih upravitelja.

Članak 77. st. (1) do (4)

(Prava stečajnog upravitelja)

(1) Stečajni upravitelj je ovlašten i obvezan bez odgađanja ući u posjed imovine koja spada u stečajnu masu, upravljati njome, po mogućnosti nastaviti poslovanje do izvještajnog ročišta, ako to ne šteti stečajnim povjeriteljima, i unovčiti je sukladno odredbama ovoga zakona.

(2) Ako je neophodno za poslovanje i očuvanje stečajne mase, stečajni upravitelj ovlašten je i prije odluke odbora i skupštine povjeritelja, tijekom poslovanja unovčiti pojedine predmete i kvarljivu robu.

(3) Na temelju rješenja o otvaranju stečajnog postupka, stečajni upravitelj je ovlašten zahtijevati predaju cjelokupne imovine i dokumentacije koje se nalaze u posjedu stečajnog dužnika, kao i imovinu stečajnog dužnika koja se nalazi u posjedu trećih osoba.

(4) Nagradu i naknadu za rad stečajnog upravitelja određuje stečajni sudac sukladno pravilniku kojim se propisuju naknade i nagrade za rad stečajnih upravitelja.

Članak 80. st. (1) i (2)
(Nadzor nad radom stečajnog upravitelja)

(1) Upravljanje imovinom i vršenje službe stečajnog upravitelja podliježe pravnom nadzoru stečajnog suca.

(2) Stečajni sudac može u svako doba zahtijevati od stečajnog upravitelja informaciju o tijeku stečajnog postupka.

Članak 296.
(Stečajni postupci i Lista stečajnih upravitelja)

(1) Stečajni postupci pokrenuti prije stupanja na snagu ovoga zakona okončat će se po odredbama zakona koji je bio na snazi u vrijeme otvaranja postupka.

(2) Osobe koje su uvrštene na Listu stečajnih upravitelja sukladno ranije važećim propisima ostaju na Listi stečajnih upravitelja do dana obnavljanja sukladno članku 72. stavak (2) ovoga zakona.

11. **Zakon o stečajnom postupku** („Službene novine Federacije BiH“ br. 29/03, 32/04, 42/06, 4/17 – odluka USFBIH i 52/18), koji je važio do donošenja Zakona o stečaju, u relevantnom dijelu glasi:

Članak 23. st. (1) do (3),
Osobe koje mogu biti imenovane za stečajnog upravitelja

(1) Za stečajnog upravitelja može se imenovati samo fizička osoba koja raspolaže potrebnom stručnošću i poslovnim iskustvom.

(2) Stečajni upravitelj mora imati završenu stručnu naobrazbu i položen stručni ispit. Bliže odredbe o vrsti naobrazbe i sadržaju stručnog ispita propisat će federalni ministar pravde.

(3) Federalni ministar pravde će za razdoblje do završetka stručnog izobražavanja i polaganja stručnog ispita imenovati dovoljan broj stečajnih upravitelja, po prethodno pribavljenom mišljenju predsjednika sudova nadležnih za vođenje stečajnog postupka, te utvrditi privremenu listu stečajnih upravitelja.

12. **Zakon o stečaju** („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 16/16) u relevantnom dijelu glasi:

Uvjeti za polaganje stručnog ispita za stečajnog upravitelja i
uvrštavanje na listu stečajnih upravitelja

Članak 66. stavak (1) i stavak (4) točka 3)

(1) Polaganje stručnog ispita za stečajnog upravitelja vrši se na temelju javnog poziva ministra.

(4) *Osoba koja podnosi zahtjev za polaganje stručnog ispita za stečajnog upravitelja mora ispunjati sljedeće uvjete:*

3) *da nije navršila 70 godina života,*

(...)

13. **Zakon o stečaju** („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 16/19, 29/20 i 16/22) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 71. stavak (1) i stavak (2) točka c)
(Stečajni upravnik)

(1) *Za stečajnog upravnika može se imenovati samo fizička osoba koja raspolaže potrebnom stručnošću i poslovnim iskustvom i koje se nalazi na Listi stečajnih upravnika kod suda.*

(2) *Na Listu stečajnih upravnika Pravosudno povjerenstvo će uvrstiti osobu koja ispunjava sljedeće uvjete:*

c) *da nije navršila 70 godina na dan imenovanja za stečajnog upravnika,*

(...)

14. **Zakon o Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08) u relevantnom dijelu glasi:

Članak 90.
Starosna dob za obvezatan odlazak u mirovinu

Starosna dob za obvezatan odlazak u mirovinu za suce i tužitelje imenovane od Vijeća je navršenih sedamdeset (70) godina života.

VI. Dopustivost

15. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe članka VI/3. (c) Ustava Bosne i Hercegovine.

16. Članak VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

c) *Ustavni sud će imati nadležnost za pitanja koja mu podnese bilo koji sud u Bosni i Hercegovini a koja se tiču toga je li neki zakon o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka sukladno ovom Ustavu, s Europskom konvencijom za ljudska prava i temeljne slobode i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine, ili koja se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.*

17. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Kantonalni sud u Sarajevu (sutkinja Danijela Mikić), što znači da je zahtjev podnijela ovlaštena osoba iz članka VI/3.(c) Ustava

Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-5/10* od 26. studenog 2010. godine, točke 7–14., objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11).

18. Osporavajući dopustivost zahtjeva, Ured za zastupanje navodi da podnositelj zahtjeva suštinski problematizira primjenu članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju, što dovodi u svezu s konkretnim predmetom povodom kojeg je zahtjev pokrenut, ali da zadatak Ustavnog suda nije da daje upute i objašnjenja kako da primijeni zakon na konkretan slučaj jer je to zadatak redovitih sudova, što je izraženo u relevantnoj praksi Ustavnog suda. U svezi s navedenim, Ustavni sud zapaža da se u zahtjevu izričito traži ocjena usklađenosti odredbe članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju s pravom na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju i pravom na nediskriminaciju iz članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, članka 14. Europske konvencije i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju. U svezi s tim, Ustavni sud naglašava da se u konkretnom slučaju ocjenjuje usklađenost zakona s Ustavom BiH, za što postoji nepobitna nadležnost Ustavnog suda prema relevantnim odredbama Ustava BiH. Ustavni sud napominje da ocjenu ustavnosti razmatra u općem smislu (*erga omnes*), a ne u odnosu na konkretan predmet (*inter partes*) koji je povod podnošenju zahtjeva (vidi odluku Ustavnog suda u predmetu broj *U-15/11* od 30. ožujka 2012. godine, točka 63.). Naime, Ustavni sud neće ulaziti u konkretan predmet koji se nalazi na rješavanju pred Kantonalnim sudom, niti će se baviti načinom na koji redoviti sudovi, te drugi nadležni organi trebaju primijeniti osporenu zakonsku odredbu. Dakle, Ustavni sud će izvršiti ocjenu ustavnosti osporene odredbe na apstraktan način u odnosu na pravo na imovinu i pravo na nediskriminaciju.

19. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašten subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz članka 19. stavak (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

VII. Meritum

20. Podnositelj zahtjeva traži ispitivanje usklađenosti članka 71. stavak 1. točka c) Zakona o stečaju sa člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom 14. Europske konvencije i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

21. Osporeni članak 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju glasi:

(2) *Na Listu stečajnih upravitelja Ministarstvo će uvrstiti osobu koja ispunjava sljedeće uvjete:*

c) da nije navršila 63 godine na dan imenovanja za stečajnog upravitelja;

a) Pravo na imovinu

22. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:

k) Pravo na imovinu.

23. Članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju u relevantnom dijelu glasi:

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Nitko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulirala korištenje imovine sukladno općem interesu, ili da bi osigurala plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

24. Podnositelj zahtjeva smatra da je ograničenje iz članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju suprotno pravu na mirno uživanje imovine iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. U tom pogledu u zahtjevu se navodi da navedeno ograničenje naročito dolazi do izražaja kod osoba koje se nalaze na Listi stečajnih upravitelja i kojima imenovanje za stečajnog upravitelja u određenom stečajnom postupku predstavlja jedinu mogućnost da ostvare određenu zaradu po osnovi obavljanja službe stečajnog upravitelja.

25. Ustavni sud će, najprije, utvrditi pokreće li sporna odredba pitanja prema članku II/3. (k) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. U tom pogledu, Ustavni sud treba razmotriti pitanje odnosi li se odredba članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju na „imovinu“ zaštićenu člankom II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

26. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da, prema konzistentnoj praksi Europskog suda i Ustavnog suda, „imovina“, u smislu članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju može biti ili „postojeća imovina“ ili „dobra“, uključujući i potraživanja u odnosu na koja osoba ima bar „legitimno očekivanje“ da će ih realizirati (vidi Europski sud, *Jantner protiv Slovačke*, predstavka broj 39050/97, presuda od 4. ožujka 2003. godine, stavak 27; i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-2349/06* od 27. veljače 2008. godine, stavak 44., dostupna na www.ustavisud.ba). Pri tome, Ustavni sud ukazuje da „legitimno očekivanje“ mora biti mnogo konkretnije od same nade, ma koliko ona bila razumna, i mora se temeljiti na zakonskoj odredbi ili pravnom aktu kao što je sudska odluka (vidi Europski sud, *Kopecký protiv Slovačke*, predstavka broj 44912/98, presuda od 28. rujna 2004. godine, st. 48–49; i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj *AP-2361/06* od 10. siječnja 2008. godine, stavak 10., dostupna na www.ustavisud.ba).

27. Međutim, Ustavni sud napominje da Europski sud u svojim odlukama dosljedno navodi da Europska konvencija ne uključuje pravo na stjecanje imovine. U tom pogledu, Ustavni sud podsjeća na praksu Europskog suda, prema kojoj se budući prihod ne može smatrati „imovinom“ osim ako je već zarađen ili se definitivno isplati (vidi *Erkan protiv Turske* (odl.), br. 29840/03, 24. ožujka 2005. i *Anheuser-Busch Inc. protiv Portugala* [VV], br. 73049/01, stavak 64., ECHR 2007 I). Sukladno tome, opseg poslovanja slobodne djelatnosti – bez fiksnog prihoda i bez zajamčenog prometa – koje je izloženo rizicima gospodarskog života ne predstavlja „vlasništvo“ (vidi Europska komisija za ljudska prava, *Grčki savez carinskih službenika, Gialouris i drugi protiv Grčke*, zahtjev broj 24581/94, odluka od 6. travnja 1995. godine). Ustavni sud podsjeća da su u tom predmetu carinski službenici smatrali da im je povrijeđeno pravo na imovinu iz članka 1. Protokola broj 1 Europske konvencije zbog stupanja na snagu zakona kojim je u Grčkoj, članici Europske unije, ukinuta carina u odnosu na druge države članice, te su tvrdili da su pretrpjeli ozbiljan ekonomski gubitak, ekvivalentan 80 % svojih prihoda, bez primanja bilo kakve naknade. U tom predmetu, Europska komisija je istaknula da je zanimanje carinika „slobodna profesija“ bez fiksnog prihoda i bez zajamčenog prometa, ali koje podliježe opasnostima ekonomskog života. Europska komisija je naglasila da, iako je ukidanje carina uzrokovalo ekonomski gubitak carinicima, Komisija smatra da oni ne mogu tvrditi da imaju pravo na zajamčeni opseg poslovanja koji bi se mogao kvalificirati kao „posjed“ u smislu članka 1. Protokola broj 1 Europske konvencije. Slijedom toga, Europska komisija je zaključila da je aplikacija *ratione materiae* inkompatibilna sa člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

28. Također, Ustavni sud *mutatis mutandis* podsjeća da, prema praksi Europskog suda, ne postoji pravo prema Europskoj konvenciji da se i dalje isplaćuje plaća u određenom iznosu (vidi *Vilho Eskelinen i drugi* [VV], citirano gore, § 94.). U tom pogledu, Ustavni sud ukazuje na odluku Europskog suda u predmetu *Baka protiv Mađarske* (zahtjev br. 20261/12, odluka od 27. svibnja 2014. godine) na koju se pozvao i Ured za zastupanje, u kojoj je Europski sud naveo: „Odluka kojom je došlo do prijevremenog isteka mandata onemogućila je podnositelja da nastavi primati plaću. Zbog zakonodavnih reformi iz 2011. godine podnositelj više nije mogao uživati ni određene povlastice vezane za mirovinu. Međutim, taj prihod podnositelj nije stvarno zaradio te stoga nije ni mogao očekivati njegovu isplatu“. Imajući to u vidu, Europski sud je ustanovio da nisu ispunjeni uvjeti za primjenjivost članka 1. Protokola 1 uz Europsku konvenciju.

29. Dovodeći u svezu navedenu praksu s konkretnim zahtjevom, Ustavni sud zapaža da su odredbama članka 71. Zakona o stečaju propisani uvjeti pod kojima bi se određena osoba mogla uzeti u obzir za imenovanje za stečajnog upravitelja u stečajnom postupku. Tako je u članku 71. stavak 1. Zakona o stečaju propisano da se za stečajnog upravitelja može imenovati samo fizička osoba koja raspolaže potrebnom stručnošću i poslovnim iskustvom i koja se nalazi na Listi stečajnih upravitelja kod Ministarstva pravde FBiH. Potom su u članku 71. stavak 2. Zakona o stečaju utvrđeni uvjeti pod kojima se određene

osobe mogu uvrstiti na Listu stečajnih upravitelja. Sukladno toj odredbi, nužno je da je osoba državljanin Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije Bosne i Hercegovine, da je zdravstveno sposobna, da nije navršila 63 godine na dan otvaranja stečajnog postupka, da ima odgovarajuću stručnu spremu, da nije osuđivana za kaznena djela, radno iskustvo u trajanju od pet godina i položen stručni ispit za stečajnog upravitelja. Zatim, u st. 3., 4. i 5. članka 71. Zakona o stečaju propisan je način polaganja ispita za stečajnog upravitelja. Nadalje, u članku 72. Zakona o stečaju utvrđeno je da Listu stečajnih upravitelja utvrđuje ministar pravde FBiH, te da se ta lista objavljuje u Službenim novinama. Zatim, u tom članku je regulirano da će na kraju svake kalendarske godine Ministarstvo revidirati postojeću Listu stečajnih upravitelja kojima je tijekom godine sukladno odredbi članka 71. Zakona o stečaju prestalo pravo na imenovanje. Revidirana lista se na početku svake kalendarske godine dostavlja svim sudovima na području Federacije Bosne i Hercegovine koji su nadležni da postupaju sukladno tom zakonu i objavljuje se u „Službenim novinama FBiH“ i na internetskoj stranici Ministarstva.

30. Imajući u vidu sadržaj navedenih odredbi, Ustavni sud zapaža da se osporena odredba članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju odnosi samo na uvjete za upis, odnosno ostanak na Listi stečajnih upravitelja. Dakle, činjenica da se određena osoba nalazi na Listi stečajnih upravitelja ne podrazumijeva da ta osoba samo na temelju te činjenice ostvaruje bilo kakvu naknadu. Sukladno članku 74. Zakona o stečaju, osoba koja se nalazi na Listi stečajnih upravitelja postaje stečajni upravitelj tek imenovanjem za stečajnog upravitelja od suda u konkretnom stečajnom postupku, što ovisi o odluci postupajućeg suca i drugih relevantnih okolnosti svakog konkretnog slučaja. Dakle, samo u slučaju kada je određena osoba imenovana za stečajnog upravitelja u konkretnom stečajnom postupku, ta osoba ostvaruje pravo na naknadu sukladno članku 77. Zakona o stečaju, kojim je propisano da nagradu i naknadu za rad stečajnog upravitelja određuje stečajni sudac u konkretnom stečajnom postupku, sukladno pravilniku kojim se propisuju naknade i nagrade za rad stečajnih upravitelja. Prema tome, Ustavni sud zapaža da navedena odredba, uzeta u kontekst s drugim relevantnim odredbama Zakona o stečaju, ne podrazumijeva da osoba koja se nalazi na Listi stečajnih upravitelja samo na temelju te činjenice ima zagarantiran fiksni prihod ili zajamčeni promet, već da se radi o mogućnosti da u budućnosti ostvaruje zaradu. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da se osporena odredba ne odnosi na imovinu stečajnih upravitelja s obzirom na to da osobe koje se nalaze na Listi stečajnih upravitelja samim time ne ostvaruju zaradu, već ostvarivanje njihove zarade ovisi o činjenici hoće li stečajni sudac tu osobu u stečajnom postupku imenovati za stečajnog upravitelja, što je buduća neizvjesna činjenica.

31. Sukladno navedenom, proizlazi da se osporenom odredbom članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju, koja se odnosi samo na uvjete pod kojima se određene osobe mogu uvrstiti na Listu stečajnih upravitelja, ne pokreću ustavna pitanja kršenja prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Stoga je zahtjev za ocjenu ustavnosti očigledno neutemeljen

u odnosu na pravo na imovinu i ne može se detaljnije ispitivati usklađenost osporene odredbe prema standardima prava na imovinu (postoji li imovina zaštićena ovim člankom, je li došlo do miješanja, ima li miješanje legitiman cilj u javnom interesu i postoji li pravičan balans).

b) Zabrana diskriminacije

32. Članak II/4. Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovom Ustavu, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status.

33. Članak 14. Europske konvencije glasi:

Zabrana diskriminacije

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

34. Članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju glasi:

Opća zabrana diskriminacije

1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kojoj osnovi kao što su one spomenute u stavku 1.

35. Podnositelj zahtjeva smatra da su osporenim odredbom članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečajju diskriminirani stečajni upravitelji u odnosu na ostale organe stečajnog postupka. U tom smislu navodi se da stečajni sudac, koji ima najvišu vlast i odgovornost u stečajnom postupku, može nastupati do navršene 70. godine života. Također, podnositelj zahtjeva navodi da zakonsko rješenje kojim je propisano ograničenje u imenovanju stečajnih upravitelja ne može biti pitanje svrsishodnosti, odnosno odgovarajuće zakonodavne politike u okviru ovlasti zakonodavca utvrđenih Ustavom da uređuje postupak pred sudovima, kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih osoba, kao i organizaciju, nadležnost i rad državnih organa.

Relevantni standardi u pogledu zabrane diskriminacije

36. Razmatrajući navode iz zahtjeva, Ustavni sud najprije naglašava da članak 14. Europske konvencije štiti osobe (uključujući i pravne osobe) koje se nalaze u „podudarnim situacijama“ od diskriminirajućih razlika u tretmanu. U smislu članka 14. Europske konvencije, tretman se smatra diskriminirajućim ako nema „cilja i razumnog opravdanja“, tj. ako ne ide u pravcu legitimnog cilja i ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se pokušava ostvariti (vidi odluku Ustavnog suda u predmetu broj *AP-98/03* od 27. listopada 2004. godine, stavak 34.).

37. Ustavni sud dalje naglašava da dok članak 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u uživanju „prava i sloboda navedenih u Konvenciji“, članak 1. Protokola broj 12 uvodi opću zabranu diskriminacije. Također, bitno je naglasiti da bez obzira na razlike u širini opsega između ovih odredbi, značenje pojma diskriminacije u članku 1. Protokola br. 12 je identično tumačenju iz članka 14 (vidjeti *Objasnenje (Explanatory Report)* uz Protokol br. 12, točka 18.). Naime, članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju sadrži opće načelo zabrane diskriminacije i garantira uživanje svih prava određenih zakonom, bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. Dalje, članak 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju podrazumijeva i da javni organi nikoga ne mogu diskriminirati prema bilo kojoj osnovi, dakle temeljno načelo nediskriminacije je prošireno i na domaće zakone, a ne samo na prava garantirana Europskom konvencijom, kako to predviđa članak 14. Europske konvencije. Europski sud je često isticao da članak 14. samo dopunjava ostale suštinske odredbe Konvencije i njezinih Protokola (vidi *Molla Sali protiv Grčke* [VV], broj 20452, stavak 123., 18. lipnja 2020.). To znači da garancije iz članka 14. nisu neovisne (vidi *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], broj 42184/05, stavak 63., 16. ožujka 2010.) i taj članak čini integralni dio svakog od članaka koji propisuju prava i slobode.

38. Europski sud je potvrdio da se pojmovi diskriminacije koja je zabranjena temeljem članka 14. Konvencije i članka 1. Protokola broj 12 trebaju tumačiti na isti način (vidi *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, 41939/07, stavak 40., 8. lipnja 2016; *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*, broj 3681/06, stavak 27., 15. srpnja 2014; *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [VV], br. 27996/06 i 34836/06, st. 55–56., 22. prosinca 2009.). Slijedeći načela iz članka 14. Europske konvencije, Ustavni sud naglašava da bi se pokrenulo pitanje diskriminacije mora postojati razlika u postupanju prema osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama (vidi *DH i drugi protiv Češke Republike* [VV], br. 57325/00, stavak 175., ECHR 2007-IV). Međutim, samo razlike u postupanju na temelju osobnog obilježja (ili „statusa“) po kojem se osobe ili skupine osoba razlikuju jedna od druge mogu pokrenuti pitanje diskriminacije (vidi *Carvalho Pinto de Sousa Morais protiv Portugala*, br. 17484/15, stavak 45., ECHR 2017.). Europski sud u svojim

odlukama dosljedno ukazuje da će se različito postupanje prema osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama smatrati diskriminirajućim samo ako nema objektivno i razumno opravdanje, drugim riječima, ako ne slijedi legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti (vidi *Vallianatos i drugi protiv Grčke* [VV], br. 29381/09 i 32684/09, stavak 76., ECHR 2013. (izvodi)).

39. Država ugovornica uživa slobodu procjene pri ocjenjivanju opravdavaju li razlike u inače sličnim situacijama različito postupanje i u kojoj mjeri. Opseg ove procjene će se razlikovati ovisno o okolnostima, predmetu i pozadini slučaja. Prema Europskoj konvenciji, država obično ima široko polje procjene kada su u pitanju opće mjere ekonomske ili socijalne strategije. Zbog njihovog izravnog poznavanja svog društva i njegovih potreba, nacionalne vlasti su u načelu u boljem položaju od međunarodnog suca da cijene ono što je u javnom interesu na društvenim ili ekonomskim osnovama, a Sud će općenito poštovati izbor politike zakonodavca osim ako je „očito bez razumnog temelja“ (vidi *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 42184/05, § 61., ECHR 2010. i *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 65731/01 i 65900/01, § 52., ECHR 2006-VI).

Primjena navedenih načela u konkretnom slučaju

40. Imajući u vidu vrlo šture navode podnositelja zahtjeva u odnosu na pitanje apstraktne ustavnosti osporenog članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju, Ustavni sud će analizirati osporenu odredbu u kontekstu kršenja prava na nediskriminaciju. Ustavni sud podsjeća da je u prethodnom dijelu odluke zaključio da se u konkretnom slučaju ne pokreću ustavna pitanja kršenja prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, iz čega proizlazi da nisu ispunjeni uvjeti za razmatranje kršenja prava iz članka 14. Europske konvencije. Međutim, Ustavni sud zapaža da iz zahtjeva proizlazi da podnositelj zahtjeva tim navodima, u biti, ukazuje na diskriminaciju po osnovi samog zakona. Prema tome, imajući u vidu da se pitanje primjene osporenog članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju odnosi na mogućnost uživanja nekog prava konkretno danog nekom pojedincu na temelju nacionalnog prava, kao i postupanja javne vlasti u vršenju diskrecijskih ovlasti, Ustavni sud smatra da je članak 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju primjenjiv u konkretnom slučaju. Stoga, Ustavni sud će ispitati je li odredba članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju u suprotnosti sa člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

41. U svezi s navodima iz zahtjeva da je osporena odredba diskriminirajuća po osnovi starosne dobi, Ustavni sud podsjeća da je Europski sud prihvatio da dob može predstavljati „drugi status“ u smislu članka 14. Europske konvencije (vidi, između ostalih, *Schwizgebel protiv Švicarske*, br. 25762/07, stavak 85., ECHR 2010. (izvodi)). Europski sud je u više svojih odluka ispitivao navode aplikanta koji su tvrdili da su

diskriminirani po osnovi starosne dobi (vidi, između ostalih, Europski sud, *Schwizgebel protiv Švicarske; Carvalho Pinto de Sousa Morais protiv Portugala*, predstavka br. 17484/15 2017; *British Gurkha Welfare Society i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka broj 44818/11, 2016.). Shodno navedenom, Ustavni sud ne vidi razlog da u okolnostima konkretnog slučaja ne prihvati stav Europskog suda da dob može predstavljati „drugi status“ u smislu članka 14. Europske konvencije.

42. Ustavni sud dalje ponavlja da kada se pritužba odnosi na kršenje prava na nediskriminaciju mora se pokazati da je određena osoba tretirana drugačije od druge osobe ili skupine osoba smještenih u relevantno sličnoj situaciji, ili jednako na skupinu osoba koje se nalaze u relevantno drugačijoj situaciji. Druga osoba ili skupina osoba s kojom se vrši usporedba naziva se komparator. Sukladno tom načelu, Ustavni sud će razmotriti pitanje postojanja li u domaćem pravnom sustavu profesionalne skupine ili druge skupine osoba koje bi se mogle nalaziti u relevantno sličnim situacijama.

43. Ustavni sud najprije zapaža da sadržaj zahtjeva upućuje na to da su stečajni upravitelji različito tretirani u odnosu na stečajne suce koji se nalaze u relevantno sličnoj situaciji. U tom pogledu, Ustavni sud uočava kako navodi podnositelja zahtjeva ukazuju na diskriminaciju temeljem profesionalnog statusa. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća na stav iz predmeta *Van der Mussele* (vidi Europski sud, *Van der Mussele protiv Belgije*, presuda od 23. studenog 1983. godine) da „između Komore i različitih profesija koje je naveo podnositelj, uključujući čak i sudbene i parasudbene profesije, postoje fundamentalne razlike na koje su pravilno skrenuli pozornost i vlada i većina u Komisiji (...), razlike u odnosu na pravni status, uvjete ulaska u profesiju, prirodu dužnosti koje su u to uključene, način izvršenja tih dužnosti itd. Dokaz pred Sudom ne otkriva nijednu sličnost između disparatnih situacija o kojima je riječ: svaka je obilježena korpusom prava i obveza u odnosu na koje bi bilo neprirodno (*artificial*) izdvajati jedan specifičan aspekt.“ Također, Ustavni sud podsjeća da je Europski sud u predmetu *Graziani-Weiss protiv Austrije* (zahtjev broj 31950/06, odluka od 18. listopada 2011. godine, točka 65.), odlučujući o postojanju različitog postupanja prema odvjetnicima i javnim bilježnicima koji su bili dužni zastupati određene kategorije stanovništva, istaknuo da postoji značajna razlika između profesionalnih skupina pravnika, čija su prava i dužnosti uređeni posebnim zakonima i propisima, i skupine drugih osoba koje su možda studirale pravo, pa čak i dobile stručnu pravnu izobrazbu, ali ne rade kao odvjetnici. Navedena razmatranja bila su dovoljna Europskom sudu da zaključi da za potrebe imenovanja za skrbnike u slučajevima u kojima je potrebno pravno zastupanje profesionalne skupine odvjetnika i javnih bilježnika s jedne strane, te druge pravno obrazovane osobe s druge strane nisu u relevantno sličnim situacijama.

44. Dovodeći navedeno u kontekst apelantovih tvrdnji o navodnoj mogućnosti izjednačavanja službe stečajnih upravitelja i sudaca, Ustavni sud podsjeća da sudska vlast predstavlja posebnu skupinu vlasti za koju su utvrđena posebna pravila nužna za osi-

guranje neovisnosti i nepristranosti u postupanju. Ustavni sud naglašava specifičnost i društveni značaj navedenih kategorija iz osporenog zakona za svaku državu koja počiva na demokratskim načelima. Zakonodavac mora imati na umu da se njihov neovisni položaj ne može uspoređivati s bilo kojim drugim kategorijama. Uopćeno govoreći, dužnost sudbene vlasti jest da interpretira zakone koje je donijela zakonodavna vlast, te treba imati apsolutnu neovisnost o drugim granama vlasti. Također, Ustavni sud podsjeća da su uvjeti za obavljanje dužnosti sudaca propisani relevantnim odredbama entitetskih ustava, zakonima o sudovima, te Zakonom o VSTV-u. Kada je u pitanju starosna dob za obavljanje dužnosti suca, ona je utvrđena tako što je u članku 90. Zakona o VSTV-u propisano da je starosna dob za obvezan odlazak u mirovinu za suce i tužitelje imenovane od VSTV-a navršenih 70 godina života. Osim toga, starosna dob za odlazak suca u mirovinu je (i) ustavna kategorija s obzirom na to da je odredbama članka VI/1.(c) Ustava Bosne i Hercegovine za suce Ustavnog suda, a identična odredba je sadržana u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine u odnosu na suce redovitih sudova, propisano da će „služiti do 70 godina starosti“. Ta starosna dob propisana je bez obzira na instancu na koju su suci imenovani, kao i bez obzira na vrstu postupaka u kojima postupaju. Prema tome, može se konstatirati da mogućnost sudaca da svoju dužnost obavljaju do 70. godine života nije vezana isključivo za stečajni postupak, već predstavlja ustaljenu zakonodavnu praksu koja je karakteristična za tu granu vlasti s obzirom na to da je ona od posebnog interesa za svaku državu koja funkcionira na načelima demokracije i vladavine prava. Kod takvog stanja stvari, Ustavni sud zapaža da se uvjeti i način imenovanja sudaca, njihove dužnosti u sudskim postupcima, kao i uloga i značaj u pravnom sustavu ni na koji način ne mogu uspoređivati s bilo kojim drugim kategorijama, uključujući i stečajne upravitelje.

45. Razmatrajući postojanje diskriminacije stečajnih upravitelja u kontekstu odredaba Zakona o stečaju, Ustavni sud dalje napominje da nije sporno da je u članku 69. Zakona o stečaju navedeno da su organi stečajnog postupka stečajni sudac, stečajni upravitelj, skupština povjerenika i odbor povjerenika. Čak i u slučaju kada bi se status osoba koje se nalaze na Listi stečajnih upravitelja mogao poistovjetiti sa stečajnim upraviteljima koji su imenovani i postupaju u konkretnom postupku, Ustavni sud naglašava da činjenica da su neka pitanja određena na način kako je to propisano osporenim odredbom ne može se *per se* smatrati različitim postupanjem. Naime, stečajni postupak je posebna vrsta građanskog sudskog postupka koji sud provodi radi utvrđivanja jesu li ispunjeni zakonom propisani uvjeti za otvaranje stečajnog postupka nad određenim subjektima i prikupljanje i unovčavanje cjelokupne imovine stečajnog dužnika, da bi se osiguralo skupno i razmjerno namirenje svih njegovih povjerenika. U okviru stečajnog postupka svi organi stečajnog postupka imaju različite uloge, odnosno prava i dužnosti.

46. U tom smislu, stečajni sudac je sudac nadležnog suda i organ stečajnog postupka koji provodi stečajni postupak nad stečajnim dužnikom. Skupština povjerenika je najviši organ povjerenika koji odlučuje o najvažnijim pitanjima stečajnog postupka, a odbor povjerenika

je organ stečajnog postupka koji u stečajnom postupku zastupa interese povjeritelja. Stečajni upravitelj (pod uvjetom da je imenovan) jeste organ stečajnog postupka koji, pod nadzorom stečajnog suca, obavlja poslove organa stečajnog dužnika, prikuplja i unovčava imovinu stečajnog dužnika, te priprema i provodi namirenje povjeritelja. Kada su u pitanju ovlasti i dužnosti stečajnog suca i stečajnog upravitelja, Ustavni sud zapaža da stečajni sudac, između ostalog, vodi i upravlja stečajnim postupkom od podnošenja prijedloga za otvaranje do završetka stečajnog postupka; on imenuje vještake i revizore u stečajnom postupku, privremenog stečajnog upravitelja, članove privremenog odbora povjeritelja i stečajnog upravitelja, te vrši pravni nadzor nad radom privremenog stečajnog upravitelja i stečajnog upravitelja sukladno odredbama ovog zakona; stečajni sudac može staviti izvan snage odluke stečajnog upravitelja kojim se krše odredbe ovog zakona i drugi pozitivni propisi kojima se umanjuje stečajna masa i povređuju prava povjeritelja. S druge strane, stečajni upravitelj je organ stečajnog dužnika koji, između ostalog, upravlja imovinom stečajnog dužnika, ovlašten je i obvezan bez odgađanja ući u posjed imovine koja spada u stečajnu masu, te da po mogućnosti nastavi poslovanje do izvještajnog ročišta, ako to ne šteti stečajnim povjeriteljima, i unovči je sukladno odredbama tog zakona.

47. Kod takvog stanja stvari, odnosno različitih uloga stečajnog upravitelja u odnosu na druge organe stečajnog postupka, Ustavni sud, bez potrebe za detaljnijom analizom prava i dužnosti sudaca i stečajnih upravitelja u okviru stečajnog postupka, smatra da se suci koji postupaju u stečajnom postupku ni u kojem pogledu ne mogu smatrati usporednom kategorijom u kontekstu odredaba Zakona o stečaju. Naime, riječ je o različitim dužnostima za koje vrijede različita pravila postupanja, te država uživa široko polje procjene u reguliranju uvjeta za obavljanje tih dužnosti, zbog čega se stečajni suci ne mogu smatrati usporednom kategorijom u svrhu utvrđivanja postojanja razlike u postupanju koja bi eventualno proizlazila iz odredbe članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju i drugih odredaba Zakona o stečaju. Također, Ustavni sud smatra da se ni skupština povjeritelja i odbor povjeritelja ne mogu smatrati usporednim kategorijama s obzirom na to da je njihov status i sudjelovanje u postupku vezano za potraživanje koje imaju prema stečajnom dužniku. Prema tome, Ustavni sud smatra da u krugu osoba koje postupaju kao organi stečajnog postupka nije mogao utvrditi da postoje osobe koje se nalaze u relevantno sličnim situacijama pa da bi se moglo utvrđivati postoji li između njih razlika u postupanju.

48. Nadalje, Ustavni sud zapaža da iz odgovora na apelaciju Ureda i Vlade FBiH proizlazi da je u Nacrtu i Prijedlogu zakona o stečaju Vlada FBiH predložila dobnu granicu od 65 godina za upis na Listu stečajnih upravitelja, što je istovjetno uvjetu za odlazak u starosnu mirovinu, odnosno za ostvarivanje drugih socijalnih prava. Međutim, amandmanom u parlamentarnoj proceduri usvojeno je zakonsko rješenje prema kojem je dobná granica smanjena na 63 godine, iz čega proizlazi da uvjete za upis i ostanak na Listi stečajnih upravitelja zakonodavac uopće nije želio vezivati za dobnú granicu za

odlazak u mirovinu. Prema tome, imajući u vidu da se osporena odredba odnosi samo na uvjete za upis i ostanak na Listi stečajnih upravitelja, na temelju kojih osobe koje se nalaze na Listi ne ostvaruju nikakva socijalna prava, uključujući i pravo na mirovinu, Ustavni sud nije mogao zaključiti da se drugi uposlenici na koje se odnosi Zakon o radu mogu smatrati usporednom kategorijom.

49. Naposljetku, Ustavni sud uočava da je u članku 66. stavak 4. točka (3) Zakona o stečaju koji se primjenjuje u Republici Srpskoj propisano da osoba koja podnosi zahtjev za polaganje stručnog ispita za stečajnog upravitelja mora ispunjavati uvjet, pored ostaloga, da nije navršila 70 godina života. Također, u članku 71. Zakona o stečaju koji se primjenjuje u Brčko distriktu BiH propisano je da će na Listu stečajnih upravitelja Pravosudna komisija uvrstiti osobu koja ispunjava, između ostalog, uvjet da nije navršila 70 godina na dan imenovanja za stečajnog upravitelja. Međutim, Ustavni sud smatra da eventualne razlike u entitetskim zakonima, same po sebi, ne mogu pokrenuti pitanje diskriminacije u situaciji kada u zahtjevu nema nikakvih drugih argumenata, niti se može zaključiti da su odredbe osporenog zakona očigledno diskriminirajuće (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-22/18*, točka 24., dostupna na www.ustavnisud.ba). Također, Ustavni sud naglašava da navedena oblast spada u isključivu nadležnost entiteta i Brčko distrikta BiH, koji u okviru svojih zakonodavnih tijela imaju široko polje procjene kada je u pitanju dobna granica za upis na liste stečajnih upravitelja.

50. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud naglašava da nije mogao utvrditi da se osporenom odredbom članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju pokreće pitanje različitog postupanja prema bilo kojim osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama, odnosno da u pravnom sustavu u Bosni i Hercegovini postoje bilo koje usporedne kategorije u odnosu na koje bi se moglo utvrditi različito postupanje. S obzirom na to, Ustavni sud zaključuje da nisu ispunjeni uvjeti da bi se mogla razmatrati daljnja pitanja u svezi s pravom na nediskriminaciju, odnosno pitanje postojanja razumnog i objektivnog opravdanja za različito postupanje. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da se odredbom članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju ne pokreću pitanja diskriminacije zabranjene člankom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

51. Stoga, Ustavni sud zaključuje da je osporena odredba članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju sukladna članku II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

VIII. Zaključak

52. Ustavni sud zaključuje da je odredba članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju sukladna pravu na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, te pravu na zabranu diskriminacije iz članka II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 12 uz Europsku konvenciju.

53. Na temelju članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.
54. U smislu članka 43. Pravila Ustavnog suda, aneks ove odluke čini izdvojeno mišljenje suca Ledija Biankua koje je protivno odluci većine.
55. Sukladno članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Izdvojeno mišljenje suca Ledija Biankua koje je protivno odluci većine

1. U ovom predmetu imam poteškoće da slijedim mišljenje svojih cijenjenih kolega da članak 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju propisivanjem starosne granice od 63 godine za imenovanje stečajnog upravitelja ne pokreće pitanje diskriminacije prema Ustavu ili Europskoj konvenciji po osnovi starosne dobi.

2. Kako se može vidjeti iz činjenica predmeta, navedeni članak je bio pravna osnova za brisanje imena tužitelja u glavnom postupku sa Liste stečajnih upravitelja, odnosno osnova za prestanak mogućnosti obavljanja te djelatnosti (stavak 7. odluke Ustavnog suda).

3. Kako je navedeno u stavku 1. odluke, Ustavnom sudu je podnesen zahtjev za ocjenu kompatibilnosti članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 53/21) sa člankom II/2. Ustava Bosne i Hercegovine, odredbama članka 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju, člankom 14. Europske konvencije i člankom 1. Protokola br. 12 uz Europsku konvenciju.

4. Ukratko ću detaljno izložiti razloge svog neslaganja, te pokušati odgovoriti na sljedeća pitanja:

- i. Spada li navedeno pitanje u okvire materijalnog prava iz članka 2. stavak 3. Ustava ili Europske konvencije?
- ii. Postoji li različito postupanje zbog primjene članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju po osnovi propisivanja starosne granice od 63 godine za imenovanje stečajnog upravitelja i u odnosu na koga?
- iii. Ako je odgovor na drugo pitanje pozitivan, je li različito postupanje opravdano?

I. Spada li navedeno pitanje u okvire materijalnog prava iz članka 2. stavak 3. Ustava ili Europske konvencije?

5. U biti, tužitelj u glavnom postupku se žali da nije imao mogućnost obavljati poslovnu djelatnost iako je ispunio sve zakonske uvjete osim kriterija koji se odnosi na starosnu dob, o čemu će kasnije biti riječi.

6. Kako je gore navedeno, u zahtjevu se navodi pravo na imovinu prema članku 1. Protokola 1 Europske konvencije. U svezi s tim, u predmetu *Malik protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 23780/08, 13. ožujka 2012., Europski sud je naveo:

„90. U prethodnim predmetima koji su se odnosili na obavljanje profesionalne prakse, Sud je zauzeo stav da je ograničenje prava podnosioca predstavke da

se bave dotičnom profesijom, kao što je odbijanje da se podnositelj prijave upiše na listu profesionalnih djelatnika, značajno utjecalo na uvjete njihovog profesionalnog djelovanja i smanjilo opseg tih djelatnosti.

Kada su kao posljedica ograničenja prihod podnositelja predstavke i vrijednost njegove klijentele i, općenito, njegovog poslovanja, opali, Sud je smatrao da je došlo do miješanja u pravo na mirno uživanje imovine (vidi *Van Marle*, cit. gore, stavak 42.).“

7. Smatram da isti argumenti koje je usvojio Europski sud vrijede i u ovom predmetu. Dok je u predmetu *Malik protiv Ujedinjenog Kraljevstva* podnositelju predstavke suspendirana liječnička licenca, u slučaju tužitelja u glavnom postupku, u predmetu koji se razmatra, ovlaštenje za nastavak i obavljanje poslova stečajnog upravitelja je definitivno prekinuto jer je tužitelj navršio 63 godine života, kako je propisano člankom 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju. Stoga, smatram da navedena situacija spada u djelokrug članka 2. stavak 3. točka k) Ustava i članka 1. Protokola 1 uz Europsku konvenciju.

8. Pored toga, Europski sud smatra da obavljanje profesionalne djelatnosti, slično onoj koju ima tužitelj u glavnom postupku, spada u okvire članka 8. Europske konvencije. U svezi s tim, Europski sud je jasno naveo:

„57. Sud je dalje smatrao da ograničenja registracije osobama koje se bave određenim zanimanjima (na primjer, odvjetnik ili javni bilježnik), koja bi u određenoj mjeri mogla utjecati na sposobnost podnositelja predstavke da razvija odnose sa vanjskim svijetom, nesumnjivo spadaju u sferu njegovog ili njezinog privatnog života (vidi *Campagnano protiv Italije*, br. 77955/01, stavak 54., ECHR 2006-IV.). U predmetu *Bigaeva* (gore citirano, st. 23–25.), Sud je smatrao da bi članak 8. mogao obuhvatiti i zapošljavanje, uključujući i pravo na pristup profesiji, posebno odvjetničkoj (vidi Europski sud, *Jankauskas protiv Litvanije* (br. 2.), br. 50446/09, 27. lipnja 2017; *Denisov protiv Ukrajine*, br. 76639/11, [VV], 25. rujna 2018., stavak 100.; *Naidin protiv Rumunjske*, br. 38162/07, 21. listopada 2014., st. 31–35.).“

9. Stoga, smatram da i pitanje koje je pokrenuto u glavnom postupku i upućeno Ustavnom sudu spada u okvire članka 2. stavak 3. točka f) Ustava i članka 8. Europske konvencije.

II. Postoji li različito postupanje zbog primjene članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju po osnovi propisivanja starosne granice od 63 godine za imenovanje stečajnog upravitelja i u odnosu na koga?

10. Odgovor na ovo pitanje očigledno ovisi o komparatoru koji se koristi, kako je pravilno navedeno u stavku 42. odluke većine.

11. Slažem se s obrazloženjem većine cijenjenih kolega da tužitelj u glavnom postupku nije u situaciji koja se može uspoređivati sa sucima i organima koji postupaju u stečajnom postupku (st. 44–47. odluke Ustavnog suda).

12. Nasuprot tome, ne mogu se složiti sa stavom većine kada se radi o usporedbi s ostalom populacijom koja, u pravilu, može obavljati bilo koju profesionalnu djelatnost, javnu ili privatnu, do 65. godine života. Ne smatram uvjerljivim argument većine iz stavka 48. odluke da stečajni upravitelji ne ostvaruju nikakva socijalna prava, uključujući i pravo na mirovinu, te se stoga ne mogu smatrati kategorijom koja se može uspoređivati sa osobama koje imaju pravo da rade do 65. godine života.

13. Prema mom tumačenju ove situacije, u ovom predmetu postoji još jedna osnova za poređenje. Tužitelj u glavnom postupku, isto kao i svi drugi stečajni upravitelji koji su navršili 63 godine života, mora prestati obavljati svoju profesiju za razliku od stečajnih upravitelja koji nisu dosegli tu životnu dob. Sud Europske unije (SEU) u presudi od 6. studenog 2012. u predmetu *Europska komisija protiv Mađarske*, C-298/12 (ECLI:EU:C:2012:687), takvu situaciju smatra različitim postupanjem, navodeći da slične situacije otkrivaju:

„53. (...) postojanje različitog postupanja između osoba koje su obvezne da odu u mirovinu jer su navršile 62 godine života i onih koji, budući da još nisu dosegli tu dob, mogu ostati na svom radnom mjestu.

Različito postupanje po osnovi starosne dobi temelji se na samom postojanju starosne granice iznad koje se dotične osobe moraju umiroviti, bez obzira na starosnu dob utvrđenu za tu granicu i, *a fortiori*, za prethodno primjenjivo ograničenje.

54. Stoga se mora smatrati da odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku dovode do različitog postupanja utemeljenog izravno na starosnoj dobi u smislu članka 1. Direktive 2000/78, u svezi sa člankom 2. stavkom 2. točkom a) Direktive.“

14. Konačno, imam sumnje i kada se uradi poređenje s osobama koje se bave potpuno istom profesijom u Republici Srpskoj ili u Brčko distriktu BiH, a koje na temelju entitetskih zakona iz stavka 49. odluke mogu obavljati svoju profesiju do 70. godine života. Čini mi se da je teško tvrditi da osobe koje su državljani iste države potpisnice Europske konvencije nisu u relevantno sličnoj situaciji kao ostali građani iste države koji se bave istom profesijom samo zato što imaju prebivalište u drugom entitetu iste države.

15. Prema tome, smatram da se situacija tužitelja u glavnom postupku može usporediti kako sa ostalom populacijom u Federaciji koja može raditi do 65. godine života, tako i sa stečajnim upraviteljima koji nisu napunili 63 godine života i stečajnim upraviteljima u Republici Srpskoj ili u Brčko distriktu BiH koji mogu raditi do 70. godine

života. Budući da tužitelj podliježe općem ograničenju kada navrší 63 godine života, mislim da postoji različito postupanje po osnovi starosne dobi u odnosu na druge dvije kategorije navedene u ovom stavu. Europski sud je već prihvatio da „dob“ može predstavljati „drugi status“ u smislu članka 14. Europske konvencije (vidi nedavnu odluku Europskog suda, *Carvalho Pinto de Sousa Morais protiv Portugala*, br. 17484/15, 25. srpnja 2017, stavak 45.).

III. Ako je odgovor na drugo pitanje pozitivan, je li različito postupanje opravdano?

16. Međutim, različito postupanje po zakonu, kao što je u ovom predmetu, mora biti objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem, a sredstva za ostvarivanje tog cilja moraju biti primjerena i neophodna.

17. Jedini argumenti koje je većina iznijela u svom obrazloženju za opravdanost različitog postupanja jesu da „eventualne razlike u entitetskim zakonima, same po sebi, ne mogu pokrenuti pitanje diskriminacije u situaciji kada u zahtjevu nema nikakvih drugih argumenata, niti se može zaključiti da su odredbe osporenog zakona očigledno diskriminirajuće“ i da entiteti „imaju široku slobodu odlučivanja“ kada je u pitanju dobna granica za upis na liste stečajnih upravitelja. Dok prihvaćam da se oba navedena argumenta mogu smatrati legitimnim, napominjem da je većina prestala analizirati je li sporna mjera bila primjerena i neophodna kao takva. Čini mi se da je sam argument koji se odnosi na slobodu odlučivanja, čak i kada se koristi u predmetu država, nedovoljan da bi se mogla opravdati mjera diskriminacije po osnovi starosne dobi.

18. Kao zaključak, smatram da donošenjem i zadržavanjem osporene mjere, tj. propisivanjem dobne granice od 63 godine za obavljanje funkcije stečajnog upravitelja, kako je propisano člankom 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju, organi vlasti Federacije nisu dali opravdanje da je ta mjera bila opravdana i neophodna za ostvarivanje legitimnih ciljeva, ako ih je bilo, u usporedbi sa tri kategorije koje su prethodno analizirane u st. 10–15. Iz ovih razloga smatram da gore navedena odredba pokreće pitanja prema članku II/4. zajedno sa čl. II/3.(f) i II/3.(k) Ustava, te prema članku 14. Europske konvencije zajedno sa člankom 8. Europske konvencije i člankom 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju.

Предмет број У-18/22

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Захтјев Општинског суда у Завидовићима – Одјељење суда у Маглају (судија Борис Сунарић) за оцјену уставности члана 56 став 2 тачка 3, члана 56 став 3 и члана 94 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ број 63/14)

Одлука од 22. септембра 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број У-18/22, рјешавајући захтјев Општинског суда у Завидовићима – Одјељење суда у Маглају (судија Борис Сунарић), на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) алинеја б), члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Миодраг Симовић, потпредсједник

Мирсад Теман, потпредсједник

Helen Keller, потпредсједница

Сеада Палаврић, судија

Angelika Nußberger, судија

Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 22. септембра 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Општинског суда у Завидовићима – Одјељење суда у Маглају (судија Борис Сунарић) за оцјену уставности члана 56 став 2 тачка 3, члана 56 став 3 и члана 94 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ број 63/14),

утврђује се да члан 56 став 3 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације БиХ“ број 63/14) у дијелу који гласи: „Када је прекршајни налог уручен путем поште сматраће се да је достављање извршено по истеку пет радних дана након што га је овлашћени орган предао на пошту. Када је прекршајни налог остављен на моторном возилу датум уручења је датум када је остављен на моторном возилу“ није у складу са чланом III/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у односу на право на приступ суду.

Налаже се Парламенту Федерације Босне и Херцеговине да, у складу са чланом 61 став (4) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, најкасније у року од шест мјесеци од објављивања

ове одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ усагласи члан 56 став 3 Закона о прекршајима у дијелу који гласи: „Када је прекршајни налог уручен путем поште сматраће се да је достављање извршено по истеку пет радних дана након што га је овлашћени орган предао на пошту. Када је прекршајни налог остављен на моторном возилу датум уручења је датум када је остављен на моторном возилу“ са чланом II(3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Налаже се Парламенту Федерације Босне и Херцеговине да, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, у року из претходног става обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о мјерама предузетим с циљем извршења ове одлуке.

Утврђује се да су члан 56 став 2 тачка 3 и члан 94 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације БиХ“ број 63/14) у складу са чланом II(3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и у „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Општински суд у Завидовићима – Одјељење суда у Маглају (судија Борис Сунарић, у даљњем тексту: подносилац захтјева) поднио је 29. јуна 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 56 став 2 тачка 3, члана 56 став 3 и члана 94 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације БиХ“ број 63/14; у даљњем тексту: ЗОП) у односу на Устав Босне и Херцеговине и Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција).

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 став (2) Правила Уставног суда, од Представничког дома и Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: ПФБиХ), те Владе Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Влада ФБиХ) затражено је 4. јула 2022. године да доставе одговоре на захтјев.

3. Канцеларија за сарадњу и заступање пред Уставним судом Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Канцеларија за заступање) доставила је у име Владе ФБиХ одговор на захтјев 28. јула 2022. године, док остали позвани нису доставили одговоре.

III. Захтјев

а) Наводи из захтјева

4. Подносилац захтјева сматра да чл. 56 став 2 тачка 3, 56 став 3 и 94 ЗОП-а нису у сагласности са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције.

5. У погледу несагласности оспорених одредби подносилац захтјева се у претежном дијелу позива на Одлуку Уставног суда број У-16/21 од 26. маја 2022. године. У наведеној одлуци Уставни суд је утврдио да дио члана 75 ЗОП-а, којим се прописује уручење рјешења о прекршају, није у складу са чланом II/3е) Устава БиХ и чланом 6 став 1 Европске конвенције у односу на право на приступ суду.

6. Подносилац захтјева сматра да оспорене одредбе покрећу још озбиљнија питања него одредба члана 75 ЗОП-а, која је већ испитана и проглашена неуставном у Одлуци број У-16/21. Наиме, прекршајни налог из члана 54 ЗОП-а, за разлику од рјешења о прекршају, доноси се без заказивања усменог претреса, а доставља се идентично као и рјешење о прекршају из члана 75 ЗОП-а, што је Уставни суд утврдио супротним стандардима права на правично суђење. Због специфичности приликом издавања прекршајног налога (издаје се без заказивања усмене расправе) и успостављене законске фикције о његовом уручењу (сматра се достављеним истеком пет радних дана од предаје пошти или даном остављања прекршајног налога на возилу), реално је могуће да окривљени не зна да је учинио прекршај, али да ипак буде прекршајно одговоран. У вези с тим, подносилац захтјева је указао на релевантне дијелове из Одлуке број У-16/21. Кратак рок и законско ограничење према којем суд не може испитати приједлог за поврат у пријашње стање према члану 94 ЗОП-а, уколико је поднесен ван рока од три мјесеца, доводи до тога да оборива законска претпоставка о уручењу прекршајног налога заправо постаје необорива законска претпоставка. То је супротно суштини и сврси одредбе члана 56 став 3 ЗОП-а. На тај начин се на окривљеног ставља претјеран терет у поређењу с јавним интересом који се жели остварити (одузимање имовинске користи, обавеза накнаде штете, казнени бодови) и не успоставља се правична равнотежа између захтјева општег интереса заједнице и захтјева за заштиту основних права појединца (окривљеног). Нарушава се принцип пропорционалности јер окривљени може бити суочен с мјером из прекршајног налога за који, због законске фикције о уручењу прекршајног налога из члана 56 став 3 ЗОП-а, није знао да постоји. На тај начин правни лијек из члана 94 ЗОП-а постаје недјелотворан, што даље

за посљедицу има губитак права окривљеног на приступ суду из члана 6 став 1 Европске конвенције.

7. Подносилац захтјева истиче да су оспорене одредбе чл. 56 став 2 тачка 3 и 56 став 3 ЗОП-а по свом садржају у погледу достављања прекршајног налога идентичне с дијелом одредбе члана 75 ЗОП-а за коју је Уставни суд утврдио да је неуставна. Из истог разлога, цијенећи да су стога и ове одредбе неуставне, предлаже да се поднесени захтјев усвоји.

б) Чињенице предмета поводом којег је поднесен захтјев

8. Окривљени Г. Д. је Општинском суду у Завидовићима поднио захтјев за судско одлучивање о прекршајном налогу овлашћеног органа – МУП Зеница. Прекршајни налог се односи на прекршај из члана 235 став 1 тачка 3 у вези са ст. 2 и 4 Закона о основама безбједности саобраћаја на путевима БиХ, за који је окривљеном изречена новчана казна у износу од 100,00 КМ и заштитна мјера управљања моторним возилом „Б“ категорије у трајању од један мјесец те два казнена бода.

ц) Одговор на захтјев

9. Канцеларија за заступање је у одговору на захтјев навела, између осталог, да се одредбе члана 56 став (2) тачка 3), чл. 56 и 94 ЗОП-а „по свом садржају везују за правну фикцију уредне доставе, те да су одредбе члана 56. став (3) истовјетне дијелу одредбе члана 75.“ ЗОП-а, за коју је Уставни суд већ утврдио да није у складу с Уставом Босне и Херцеговине. То, како Канцеларија за заступање наводи, чини и наведене одредбе „евидентно неусклађеним са Уставом Босне и Херцеговине“. Даље је наведено да ће Влада ФБиХ, „сукладно екстензивном тумачењу одлука, преиспитати све одредбе [ЗОП-а] које се односе на достављање и подношење приједлога за поврат у пређашње стање“ и предложити ПФБиХ „исправку утврђених мањкавости“.

IV. Релевантни прописи

10. У Уставу Босне и Херцеговине релевантне одредбе гласе:

Члан II

Људска права и основне слободе

3. Набрајање права

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

(...)

е) Право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези с кривичним поступком.

11. Конвенција о заштити људских права и основних слобода, Рим, 4. XI. 1950 („Службени гласник БиХ“ број 6/99) како је измијењена Протоколом бр. 11 (датум ступања на снагу 1. новембар 1998) у релевантном дијелу гласи:

Члан 6. став 1.

Право на правично суђење

1. Приликом утврђивања грађанских права и обавеза или основаности било какве кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним, законом установљеним судом. Пресуда се изриче јавно, али се новинари и јавност могу искључити с читавог или једног дијела суђења у интересу морала јавног реда или националне безбједности у демократском друштву, када то налажу интереси малољетника или заштите приватног живота страна у спору, или када то суд сматра изричито неопходним зато што би у посебним околностима публицитет могао нанијети штету интересима правде.

12. Закон о прекршајима („Службене новине Федерације БиХ“ број 63/14) у релевантном дијелу гласи:

Члан 5.

Свако ко је окривљен да је починио прекршај има право захтијевати да о његовој одговорности за почињени прекршај одлучи суд, уколико он то захтијева у року који је прописан законом. Таква лица имају право:

1) да се сматрају невиним док се не докаже њихова одговорност у складу са законом;

2) да у најкраћем року буду обавијештени, детаљно и на језику који разумију, о природи и разлогу оптужби против њих;

3) да им се да одговарајуће вријеме и могућност за припрему њихове одбране;

4) да се бране лично, или путем браниоца по властитом избору, или уколико немају довољно средстава, да им се он обезбиједи бесплатно када то захтијевају интереси правде;

5) да испитају или да се у њихово име испитају свјedoци који их терете и да се обезбиједи присуство и саслушање свјedoка у њихову корист под истим условима као и свјedoка који их терете;

6) да добију бесплатну помоћ преводиоца ако не разумију језик који се употребљава у суду.

Члан 21. став 2.
Врсте санкција

(2) Сљедеће мјере могу бити изречене као посљедица одговорности за почињени прекршај:

- 1) одузимање имовинске користи;
- 2) обавеза накнаде штете;
- 3) казнени поени и
- 4) лишење слободe ради наплате новчане казне.

Члан 53. став (1) тачка 1)
Прекршајни поступак

(1) Прекршајни поступак покреће се на сљедећи начин:

- 1) издавањем прекршајног налога, [...]

Члан 54. ст. (1) и (2)
Издавање прекршајног налога

(1) Овлашћени орган ће издати прекршајни налог уколико установи да је прекршај из његове надлежности утврђен на један од сљедећих начина:

- 1) непосредним опажањем од овлашћеног службеног лица приликом инспекције, надзора и прегледа као и увида у службену евиденцију надлежног органа, као и друге службене документације које је правно или физичко лице које обавља самосталну пословну дјелатност - обрт дужно водити односно имати у складу са законом или службене забиљешке или писмене пријаве других овлашћених органа;
- 2) на основу података добијених употребом уређаја за надзор или мјерење;
- 3) приликом провођења инспекцијског или другог надзора, прегледом документације, просторија и робе, или на други законит начин или на други посредан начин на основу извршеног надзора или извјештаја другог овлашћеног органа; или
- 4) на основу признања окривљеног о извршењу прекршаја пред овлашћеним органом на лицу мјеста почињења прекршаја или у неком другом судском или другом поступку.

(2) Прекршајни налог се може издати само у случајевима када одговарајући закон или други пропис одређује фиксну новчану казну, када новчана казна може бити израчуната коришћењем математичке формуле, или када овлашћени орган одлучи изрећи минималну новчану казну, односно заштитну мјеру у најкраћем трајању или заштитну мјеру одузимања предмета одређену таквим законом или другим прописом.

Члан 55. ст. (1), (2) и (3)
Садржај прекршајног налога

(1) Прекршајни налог издаје се у писменој форми и мора садржавати сљедеће податке:

- 1) назив: прекршајни налог;
- 2) назив овлашћеног органа који га је издао;
- 3) име и својство службеног лица које га је издало;
- 4) јединствени број одређен од овлашћеног органа;
- 5) датум издавања и датум уручења као што је одређено у члану 56. став (3) овог закона;
- 6) прекршај који је починио окривљени, назив закона и члан који одређује прекршај;
- 7) у случајевима гдје је окривљени физичко лице - његово име и презиме, његова стална адреса односно адреса из евиденције пребивалишта и боравишта, јединствени матични број, а за странце број пасоша, држава издавања пасоша, датум рођења, као и мјесто запослења окривљеног;
- 8) у случајевима гдје је окривљени правно лице - његов назив и сједиште и јединствени идентификацијски број;
- 9) мјесто, датум и вријеме када је прекршај почињен као и чињенични опис радњи које одређују правну квалификацију прекршаја;
- 10) утврђена санкција, укључујући новчану казну и/или заштитну мјеру;
- 11) износ накнаде штете, уколико се тај износ може одредити према објективним мјерилима и трошкови поступка уколико су одређени законом у фиксном износу;
- 12) упутство да се новчана казна, штета и трошкови требају платити, или да окривљени мора затражити судско одлучивање о прекршајном налогу у року од осам дана од дана уручења;
- 13) упутство о начину плаћања новчане казне, штете и трошкова и
- 14) потпис овлашћеног представника овлашћеног органа.

(2) Уколико је прекршај почињен у саобраћају и укључује моторно возило сљедећи додатни подаци требају бити садржани у прекршајном налогу:

- 1) регистарски број возила и број саобраћајне дозволе;
- 2) број возачке дозволе возача, ако је познат и
- 3) број казних поена које закон прописује за такав прекршај.

(3) Прекршајни налог, поред осталог, садржаваће сљедећа упутства:

- 1) окривљени има право поднијети захтјев за судско одлучивање о прекршајном налогу, назначавајући ком суду и у ком року окривљени треба поднијети захтјев;
- 2) казна изречена од суда може бити већа од оне која је изречена прекршајним налогом;
- 3) окривљени ће бити дужан накнадити судске трошкове у случају када затражи судско одлучивање о прекршајном налогу уколико суд утврди да је он одговоран за прекршај наведен у прекршајном налогу.
- 4) у случају прекршаја из области саобраћаја за које закон прописује додјељивање казних поена, прихватање одговорности, или утврђивање одговорности од суда резултоваће додјељивањем тих казних поена.

Члан 56.

Уручење прекршајног налога

(1) Прекршајни налог састоји се од оригинала и најмање двије копије. Оригинал задржава овлашћени орган у својој евиденцији. Двије копије уручују се окривљеном.

(2) Прекршајни налог може се уручити окривљеном на било који од сљедећих начина:

- 1) личним уручењем,
- 2) уручењем путем поште или
- 3) причвршћивањем, или остављањем прекршајног налога на безбједном и видљивом мјесту на моторном возилу, ако је прекршај који је почињен везан за непрописно паркирање моторног возила.

(3) Када је прекршајни налог уручен лично, датум уручења је датум када га је окривљени примио. Када је прекршајни налог уручен путем поште сматраће се да је достављање извршено по истеку пет радних дана након што га је овлашћени орган предао на пошту. Када је прекршајни налог остављен на моторном возилу датум уручења је датум када је остављен на моторном возилу.

Члан 57.

Прихватање одговорности

Окривљени може прихватити одговорност за прекршај тако што ће платити новчану казну и све друге обавезе које су утврђене прекршајним налогом у одређеном року, или обавијестити овлашћени орган о прихватању санкције која је одређена у прекршајном налогу, уколико је прекршајним налогом спецификовано да је такво обавјештење прихватљива алтернатива. Свако лице које прихвати одговорност у складу са овим чланом не може касније одбијати одговорност, или се жалити на висину казне, или врсту било које санкције или трошкова.

Члан 59. став (1)

Поступак по захтјеву за одлучивање од стране суда

(1) Окривљени који прими прекршајни налог и жели да се о предмету одлучи пред судом мора:

- 1) затражити судско одлучивање тако што ће на одговарајућем мјесту потписати једну копију прекршајног налога и доставити је суду као што је одређено у прекршајном налогу прије истека рока одређеног прекршајним налогом и*
- 2) појавити се пред судом на дан и у вријеме одређено за усмени претрес по прекршајном налогу, или, ако датум није наведен, на дан који је суд одредио за усмени претрес.*

Члан 93. став (2)

Приједлог за поврат у пређашње стање

(2) Суд ће уважити приједлог за поврат у пређашње стање ако окривљени може доказати да му није уручен прекршајни налог или захтјев за покретање прекршајног поступка или позив за усмени претрес или копија рјешења о прекршају и да је пропуштање појављивања или благовременог поступања настало из оправданих разлога.

Члан 94.

Рок за подношење приједлога за поврат у пређашње стање

Сваки приједлог за поврат у пређашње стање мора бити поднесен суду у року од три мјесеца од дана када је прекршајни налог постао коначан или извршан или од дана доношења рјешења о прекршају.

Члан 102. став (2)

Унос података о казнама у Регистар новчаних казни

(2) Након што прекршајни налог постане коначан и извршан или рјешење о прекршају постане правоснажно и извршно, овлашћени орган или суд ће извршити унос података о новчаној казни и трошковима поступка у Регистар новчаних казни.

Члан 103.

Посљедице уписа казне у Регистар новчаних казни

Док се не плате све новчане казне и трошкови који су евидентирани у Регистру новчаних казни, кажњеном се неће дозволити:

- 1) регистрација или продужење важности регистрације моторног возила;*
- 2) издавање или продужење важности возачке дозволе;*
- 3) учествовање на јавном тендеру;*

- 4) регистрација правног лица, промјена регистрације правног лица или регистрације самосталне пословне дјелатности - обрта или;
- 5) промјена власништва моторног возила.

V. Допустивост

13. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине.

14. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упуту било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјело круга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

15. Захтјев за оцјену уставности поднио је Општински суд у Завидовићима – Одјељење суда у Маглају (судија Борис Сунарић), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-5/10 од 26. новембра 2010. године, тач. 7–14, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 37/11).

VI. Меритум

16. Подносилац захтјева тражи да Уставни суд, у смислу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, одлучи о уставности одредби члана 56 став (2) тачка 3), члана 56 став (3) и члана 94 ЗОП-а са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције, који гарантују право на приступ суду као неодвојив дио права на правично суђење.

17. Члан 6 став 1 Европске конвенције у релевантном дијелу гласи:

1. Приликом утврђивања његових грађанских права и обавеза или кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом установљеним законом. [...]

18. У конкретном предмету тражи се оцјена уставности оспорених одредби ЗОП-а. Уставни суд напомиње да оцјену уставности, односно компатибилности закона/законске одредбе с Уставом Босне и Херцеговине разматра у општем смислу (*erga omnes*), а не у односу на конкретан предмет (*inter partes*) који је повод за подношење захтјева (види одлуку Уставног суда у предмету број У-15/11 од 30. марта 2012. године, тачка 63).

19. Када се оцјењује уставност у предметима апстрактне надлежности тешко је испитати да ли је дошло до повреде права на правично суђење зато што се поштовање или непоштовање члана 6 Европске конвенције, који детаљно прописује низ процедуралних гаранција, дјелотворно може испитати тек након спроведеног поступка у цјелини. Једино што Уставни суд, у оквиру апстрактне надлежности, може испитати јесте да ли оспорена одредба експлицитно искључује неки од принципа које садржи члан 6 Европске конвенције (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-16/18 од 28. марта 2019. године, став 65, доступна на www.ustavnisud.ba). Имајући то у виду, Уставни суд сматра да се оспореним одредбама покреће питање поштовања права на приступ суду из члана 6 став 1 Европске конвенције. Стога ће Уставни суд оцијенити уставност оспорених одредби имајући у виду наводе из захтјева, као и своју ранију релевантну праксу, нарочито ону из предмета број У-16/21, у којем је Уставни суд одлучио о сличном питању.

20. Члан 6 став 1 Европске конвенције се примјењује на поступке који укључују утврђивање „грађанских права и обавеза“ или „оптужбе за кривично дјело“. Оба концепта имају „аутономно“ значење, независно од категоризација које користе национални правни системи држава чланица. Конкретно, у својој устаљеној судској пракси, Европски суд за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) поставио је три критеријума, општепозната као „критеријуми из предмета *Engel*“, која треба узети у обзир при утврђивању да ли се ради о „оптужби за кривично дјело“ или не (види Европски суд, *Engel и други против Холандије*, пресуда од 8. априла 1976. године, став 82, серија А, број 22). Први критеријум је правна квалификација дјела према домаћем праву, други је сама природа дјела, а трећи је степен тежине могуће казне којој је дотично лице изложено. Други и трећи критеријум су алтернативни и не нужно кумулативни. Међутим, то не искључује кумулативни приступ када засебна анализа сваког критеријума не омогућава доношење јасног закључка о постојању оптужбе за кривично дјело (види *Ramos Nunes de Carvalho e Sá против Португалије* [Вв], пресуда од 6. новембра 2018. године, представке бр. 55391/13, 57728/13 и 74041/13, став 122). Надаље, члан 6 став 1 Европске конвенције не приморава државе уговорнице да успоставе жалбене или касационе судове. Држава која оснива такве судове дужна је да обезбиједи да лица која потпадају под закон пред тим судовима уживају основне гаранције садржане у члану 6 став 1 (види Европски суд, *Зубац против Хрватске* [Вв], пресуда од 5. априла 2018. године, представка број 40160/12, став 80).

21. У складу са чланом 6 став 1 Европске конвенције, право оптуженог за кривично дјело да његов предмет разматра суд није апсолутно, већ подлијеже имплицитним ограничењима (види Европски суд, *Карт против Турске* [Вв], пресуда од 3. децембра 2009. године, представка број 8917/05, став 67). Међутим, ова ограничења не смију ограничавати остваривање права на такав начин или

у толикој мјери да се наруши сама суштина права. На примјер, дошло је до прекомјерног ограничавања права подносиоца представке на приступ суду када је његов захтјев за преиспитивање проглашен недопуштеним због непоштовања законских рокова, а када је до тога дошло због неправилног начина на који су власти испуниле своју обавезу да подносиоцу представке уруче одлуку нижег суда (види Европски суд, *Марести против Хрватске*, пресуда од 25. јуна 2009. године, представка број 55759/07, ст. 33–43).

а) У односу на члан 56 став (3) ЗОП-а – друга реченица

22. Уставни суд ће прво испитати дио оспорене одредбе садржан у другој реченици члана 56 став (3) ЗОП-а која гласи:

Када је прекршајни налог уручен путем поште сматраће се да је достављање извршено по истеку пет радних дана након што га је овлашћени орган предао на пошту.

23. Уставни суд ће размотрити да ли је члан 6 став 1 Европске конвенције примјењив према његовом кривичном аспекту. Што се тиче првог од критеријума из предмета *Engel*, Закон о прекршајима је административни инструмент којим се утврђује одговорност за прекршај. У вези с другим критеријумом, одредбе Закона о прекршајима дозвољавају изрицање санкција у јавности уопштено и намијењене су заштити општих интереса друштва. Када је у питању трећи критеријум, могућа казна која је предвиђена релевантним законом је лишење слободе ради наплате новчане казне. У свјетлу наведеног, Уставни суд сматра да, с обзиром на природу прекршаја и тежину максималне могуће санкције, овај предмет потпада под кривични аспект.

24. Надаље, у Одлуци број У-16/21 од 26. маја 2022. године (доступна на www.ustavisud.ba) Уставни суд је утврдио да дио члана 75 ЗОП-а није у складу са чланом П/3е) Устава БиХ и чланом 6 став 1 Европске конвенције. Релевантни дио одредбе која је проглашена неуставном гласи: „Када је рјешење о прекршају уручено путем поште, сматраће се да је достављање извршено по истеку пет радних дана од дана када је рјешење предано на пошту.“

25. Када се релевантни дио оспорених одредби члана 56 став (3) ЗОП-а упореди с оспореним одредбама члана 75 ЗОП-а, за које је цитираном одлуком Уставног суда утврђено да су неуставне, произлази да ове одредбе указују на исти проблем. Разлика је само у томе што одредба члана 56 став (3) ЗОП-а прописује уручење прекршајног налога, док је одредба члана 75 ЗОП-а прописивала уручење рјешења о прекршају. У образложењу наведене одлуке Уставни суд је нарочито узео у обзир реалност ефективног коришћења правног лијека из члана 94 ЗОП-а (поврат у пријашње стање), ради оспоравања обориве законске претпоставке о уручењу

рјешења о прекршају, на начин који је био прописан чланом 75 ЗОП-а. У вези с тим, Уставни суд је нагласио:

Према мишљењу Уставног суда, рок од три мјесеца који је прописан у члану 94 ЗОП-а окривљеном не обезбјеђује дјелотворан приступ суду уколико жели побијати претпоставку о уручењу путем поште из члана 75 ЗОП-а. Постојећи рок од три мјесеца од доношења рјешења о прекршају практично доводи у питање могућност обарања претпоставке из члана 75 ЗОП-а. Правни лијек постаје „недјелотворан“ уколико окривљени у року од три мјесеца не „сазна“ за рјешење о прекршају и не искористи правни лијек, па су неопходне измјене на начин да се окривљеном обезбједи гаранције приступа суду из члана 6.1. Европске конвенције. Оспорена одредба члана 75 ЗОП-а која прописује обориву законску претпоставку о уручењу рјешења о прекршају (по истеку пет радних дана од дана предаје пошти), због ограничења у члану 94 ЗОП-а, окривљеног доводи у положај да буде проглашен одговорним и санкционисан (новчаном казном, условном осудом, укором или заштитним мјерама), иако гаранције које су му дате правним лијеком није успио активирати. Наведено представља претјеран терет за окривљеног у поређењу с јавним интересом који се жели остварити (одузимање имовинске користи, обавеза накнаде штете, казнене бодови, лишење слободе ради наплате новчане казне). Оспорена одредба не успоставља правичну равнотежу између захтјева општег интереса заједнице и захтјева за заштиту основних права појединаца. Стога је нарушен принцип пропорционалности. Ово је зато што је окривљени суочен с мјером због рјешења о прекршају којег није био свјестан и у ситуацији кад је правни лијек недјелотворан. Другим ријечима, оборива законска претпоставка из члана 75 ЗОП-а практично постаје необорива претпоставка, што је супротно суштини и сврси наведене одредбе (види Одлуку број У-16/21, тачка 42).

26. Осим тога, у Одлуци број У-16/21 Уставни суд је већ нагласио да и одредба члана 56 став (3) ЗОП-а, која је оспорена у захтјеву који Уставни суд разматра у овој одлуци, указује на постојање истих проблема као и одредба члана 75 ЗОП-а. У том правцу Уставни суд је навео:

На крају, Уставни суд напомиње да није могао испитати релевантне дијелове одредбе члана 56 став 3 ЗОП-а зато што нису оспорене. Међутим, мора се скренути пажња надлежном законодавцу да наведене одредбе покрећу још озбиљнија питања него одредбе члана 75 ЗОП-а које је Уставни суд испитао. Прекршајни налог из члана 54 ЗОП-а (за разлику од рјешења о прекршају) доноси се без заказивања усменог претреса, тако да је реално могуће да окривљени не зна ни да је учинио прекршај (види, на примјер, основ за доношење прекршајног налога који је прописан чланом 54 став 1 алинеја 2 ЗОП-а). Слједом тога, прекршајни налог се може доставити, између осталих прописаних начина, и на начин сличан

оном који је прописан оспореном одредбом члана 75 ЗОП-а за коју је Уставни суд утврдио да је неуставна. Стога се код будућих измјена ЗОП-а не би смјела занемарити ни одредба члана 56 став 3 ЗОП-а (види У-16/21, тачка 45).

27. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да је одредба члана 56 став (3) ЗОП-а неуставна из истих разлога које је Уставни суд навео у Одлуци број У 16/21 у односу на неуставност одредбе члана 75 ЗОП-а. Наиме, спорни дио члана 56 став (3) ЗОП-а садржи обориву законску претпоставку о уручењу прекршајног налога путем поште: сматраће се да је достављање извршено по истеку пет радних дана након што је овлашћени орган прекршајни налог предао на пошту. Међутим, и овдје се објективно може сматрати да окривљени, посебно у одређеним ситуацијама (види, нпр. издавање прекршајног налога из члана 54 став (1) алинеја 2) ЗОП-а – на основу података добијених употребом уређаја за надзор или мјерење), неће бити свјестан почињења прекршаја који му се прекршајним налогом ставља на терет. Свијест о почињеном прекршају има за последицу да окривљени или прихвати одговорност за прекршај (члан 57 ЗОП-а) или да захтијева судску одлуку о прекршајном налогу (члан 59 ЗОП-а). Стога, према мишљењу Уставног суда, ни ова одредба ЗОП-а није уставна из истих разлога које је Уставни суд већ навео у Одлуци број У 16/21 (*mutatis mutandis*, тач. 36–42).

28. Такође, законско ограничење да суд не може мериторно испитати приједлог за поврат у пријашње стање уколико је поднесен ван рока (чл. 93 и 94 ЗОП-а), без обзира на озбиљност и поткријепљеност разлога због којих окривљени тврди да му прекршајни налог није уручен, доводи до тога да правна фикција из члана 56 став 3 ЗОП-а више није „оборива законска претпоставка“, што даље има за последицу губитак права окривљеног на приступ суду из члана 6 став 1 Европске конвенције (види, *mutatis mutandis*, Одлука број У-16/21, тачка 43). У свему осталом Уставни суд се позива на разлоге који су детаљно дати у образложењу Одлуке број У-16/21 (тач. 29–45).

29. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да је наведени дио одредбе члана 56 став (3) ЗОП-а супротан одредбама члана II/3е) Устава БиХ, као и одредбама члана 6 став 1 Европске конвенције, у сегменту права на приступ суду.

б) У односу на члан 56 став (3) ЗОП-а – трећа реченица

30. Остатак оспорене одредбе члана 56 став (3) ЗОП-а садржан је у трећој реченици и гласи:

Када је прекршајни налог остављен на моторном возилу датум уручења је датум када је остављен на моторном возилу.

31. За разлику од претходног дијела одредбе члана 56 став (3) ЗОП-а, овај дио одредбе прописује када се сматра достављеним прекршајни налог који је издат због

прекршаја који се односи на непрописно паркирање моторног возила (види члан 56 став (2) алинеја 3) ЗОП-а). У том случају овлашћено лице издаје прекршајни налог и оставља га на „безбједном и видљивом мјесту на моторном возилу“, а као датум уручења сматра се датум када је прекршајни налог остављен на моторном возилу. Уставни суд сматра да и овај дио одредбе садржи, најмање, исте проблеме као и дио одредбе истог члана који је Уставни суд испитао у претходном дијелу ове одлуке и утврдио да није у складу с релевантним одредбама Устава БиХ и Европске конвенције. Штавише, овај дио оспорене одредбе, за разлику од претходног дијела, још неповољније за окривљеног прописује датум уручења прекршајног налога. Наиме, у овом случају се као датум уручења прекршајног налога сматра датум када је он остављен прикачен на моторном возилу. Међутим, ова законска претпоставка о достављању укључује и даљњу претпоставку – да ће окривљени тог истог дана заиста преузети прекршајни налог са свог моторног возила, те одлучити да ли ће прихватити одговорност за прекршај (члан 57 ЗОП-а) или ће захтијевати да суд донесе одлуку о прекршају (члан 59 ЗОП-а). Међутим, поставља се оправдано питање како се са сигурношћу може очекивати да ће окривљени заиста преузети прекршајни налог на дан када је закачен за возило (које се налази на јавном мјесту и самим тим изложено различитим вањским утицајима), те тако постати свјестан прекршаја за који се терети, својих права, обавеза и евентуалних посљедица. Ако се не може са сигурношћу чак ни претпоставити да ће окривљени заиста преузети прекршајни налог за који се сматра да је на овакав начин уручен, онда се окривљеном не могу обезбиједити ни гаранције да ће моћи захтијевати адверсарни поступак пред надлежним судом или да ће моћи користити правни лијек и тражити поврат у пријашње стање (*restitutio in integrum*) из чл. 93 и 94 ЗОП-а. То даље значи да усљед незнања о почињеном прекршају окривљени неће моћи побијати ни законску претпоставку о уручењу прекршајног налога из члана 56 став (3) ЗОП-а, па ће тако „оборива законска претпоставка“ у ствари постати „необорива законска претпоставка“. На тај начин се ставља претјеран терет на окривљеног и нарушава принцип пропорционалности између јавног интереса заједнице и захтјева за заштиту права појединаца (види У-16/21, тачка 42). Стога, Уставни суд сматра да је и овај дио оспорене одредбе члана 56 став (3) ЗОП-а неуставан, односно да није у сагласности с правом на приступ суду из члана 6 став 1 Европске конвенције.

32. С обзиром на све наведено, Уставни суд сматра да оспорена одредба члана 56 став (3) ЗОП-а није у складу с одредбама члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине, као ни одредбама члана 6 став 1 Европске конвенције, зато што за посљедицу може имати губитак права на приступ суду.

ц) У односу на члан 56 став (2) алинеја 3) и члан 94 ЗОП-а

33. Уставни суд ће, даље, испитати оспорени члан 56 став 2 алинеја 3 ЗОП-а који гласи:

[...]

(2) Прекршајни налог може се уручити окривљеном на било који од сљедећих начина:

[...]

3) причвршћивањем, или остављањем прекршајног налога на безбједном и видљивом мјесту на моторном возилу, ако је прекршај који је почињен везан за непрописно паркирање моторног возила.

34. Подносилац захтјева сматра да и ова одредба доводи у питање право окривљеног на приступ суду из члана 6 став 1 Европске конвенције, па се у прилог томе позива углавном на разлоге из Одлуке Уставног суда број У-16/21.

35. Уставни суд запажа да оспорена одредба члана 56 став (2) алинеја 3) ЗОП-а прописује начин достављања прекршајног налога на возилу које је непрописно паркирано. Наиме, прописано је да се прекршајни налог доставља остављањем на безбједном и видљивом дијелу возила, када је возило непрописно паркирано. Дакле, ова одредба не прописује ништа у вези с временом када се прекршајни налог сматра достављеним, већ само начин достављања. Уставни суд запажа да оваква одредба о начину достављања, која је прописана само за случај непрописног паркирања, има своје оправдање у ефикасности контроле законитости паркирања возила на јавним мјестима. Она *per se* није проблематична, већ то наизглед може постати само када се доведе у везу с одредбом члана 56 став (3) ЗОП-а, за коју је Уставни суд већ утврдио да је неуставна. Стога, неуставност одредбе из члана 56 став (3) ЗОП-а не повлачи за собом и неуставност одредбе из члана 56 став (2) алинеја 3) која се односи само на начин достављања, али не и на то када ће се сматрати да је достављање извршено.

36. Имајући у виду све наведено, Уставни суд сматра да је одредба члана 56 став (2) алинеја 3) ЗОП-а у складу са стандардима права на правично суђење из члана 6 став 1 Европске конвенције, зато што *per se* не може довести у питање било коју гаранцију тог права, укључујући и право на приступ суду.

37. Даље, оспорена одредба члана 94 ЗОП-а гласи:

Сваки приједлог за поврат у пређашње стање мора бити поднесен суду у року од три мјесеца од дана када је прекршајни налог постао коначан или извршан или од дана доношења рјешења о прекршају.

38. Наведеном одредбом прописан је рок од три мјесеца у којем се може поднијети приједлог за поврат у пријашње стање, рачунајући од дана када је прекршајни налог постао коначан или извршан или од дана доношења рјешења о прекршају. Подносилац захтјева сматра да је и ова одредба супротна стандарду права на

приступ суду, за шта као разлог такође наводи ставове Уставног суда из Одлуке број У-16/21.

39. Уставни суд указује да је у Одлуци број У-16/21 разматрао наведену одредбу само у корелацији са чланом 75 ЗОП-а. У вези с тим, у одлуци је наведено:

Према мишљењу Уставног суда, рок од три мјесеца који је прописан у члану 94 ЗОП-а окривљеном не обезбјеђује дјелотворан приступ суду уколико жели побијати претпоставку о уручењу путем поште из члана 75 ЗОП-а. Постојећи рок од три мјесеца од доношења рјешења о прекршају практично доводи у питање могућност обарања претпоставке из члана 75 ЗОП-а. Правни лијек постаје „недјелотворан“ уколико окривљени у року од три мјесеца не „сазна“ за рјешење о прекршају и не искористи правни лијек, па су неопходне измјене на начин да се окривљеном обезбиједи гаранције приступа суду из члана 6.1. Европске конвенције. Оспорена одредба члана 75 ЗОП-а која прописује обориву законску претпоставку о уручењу рјешења о прекршају (по истеку пет радних дана од дана предаје пошти), због ограничења у члану 94 ЗОП-а, окривљеног доводи у положај да буде проглашен одговорним и санкционисан (новчаном казном, условном осудом, укором или заштитним мјерама), иако гаранције које су му дате правним лијеком није успио активирати... (тачка 42).

40. Битно је нагласити да из наведеног становишта Уставног суда произлази да рок од три мјесеца, прописан чланом 94 ЗОП-а, не обезбјеђује окривљеном дјелотворан приступ суду уколико окривљени жели побијати законску претпоставку о уручењу прекршајног налога или рјешења о прекршају. У вези с тим, Уставни суд напомиње да рачунање рока „од дана када је прекршајни налог постао коначан или извршан или од дана доношења рјешења о прекршају“ не гарантује да би оптужени имао ефикасан правни лијек да оспори прекршајни налог ако га није примио. Истовремено, прекомјерна ограничења приступа суду односе се само на претпоставку о датуму уручења прекршајног налога, предвиђену оспореном одредбом члана 56 став 3. Посебно, таква претпоставка не обезбјеђује да оптужени прими прекршајни налог, а самим тим и да би уопште знао за његово постојање. Међутим, у тексту члана 94 Закона о прекршајима не постоји ништа што би оптуженом могло ограничити право на приступ суду. Стога, будући да је Одлуком број У-16/21 утврђена неуставност одредбе члана 75, а овом одлуком неуставност одредбе члана 56 став (3) ЗОП-а, Уставни суд сматра да текст одредбе члана 94 ЗОП-а не доводи у питање било коју гаранцију права на правично суђење јер рок од три мјесеца који је том одредбом прописан није ни прекратак нити неразуман.

41. Према томе, Уставни суд сматра да је одредба члана 94 ЗОП-а у складу с правом на правично суђење из члана II/3е) Устава БиХ, као и чланом 6 став 1 Европске конвенције, зато што *per se* не може довести у питање било коју гаранцију тог права, укључујући и право на приступ суду.

42. На основу свега наведеног, Уставни суд сматра да су члан 56 став (2) тачка 3 и члан 94 ЗОП-а у складу са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције.

VII. Закључак

43. Уставни суд сматра да одредба члана 56 став (3) ЗОП-а у дијелу који гласи: „Када је прекршајни налог уручен путем поште сматраће се да је достављање извршено по истеку пет радних дана након што га је овлашћени орган предао на пошту. Када је прекршајни налог остављен на моторном возилу датум уручења је датум када је остављен на моторном возилу“ није у складу са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције зато што за посљедицу може имати губитак права окривљеног на приступ суду.

44. Уставни суд закључује да су члан 56 став 2 тачка 3 и члан 94 ЗОП-а у складу са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Европске конвенције.

45. На основу члана 19 став (1) тачка д), члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 61 став (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

46. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Predmet broj U-20/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI**

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sudija Muris Sakić) za ocjenu ustavnosti odredbe čl. 9. stav 2, 20, 21, 22, 23, 27. i 75. Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 31/16 i 45/19)

Odluka od 22. septembra 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednica Valerija Galić, potpredsjednici Miodrag Simović, Mirsad Ćeman i Helen Keller i sudije Seada Palavrić, Angelika Nußberger i Ledi Bianku, na sjednici održanoj 22. septembra 2022. godine, u predmetu broj **U-20/22**, rješavajući zahtjev **Općinskog suda u Sarajevu (sudija Muris Sakić)**, na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. stav (1) tačka a) i čl. 57. stav (2) tačka a) i 58. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sudija Muris Sakić) za ocjenu kompatibilnosti odredbe čl. 9. stav 2, 20, 21, 22, 23, 27. i 75. Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 31/16 i 45/19) sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 – odluka USFBiH, 34/10 – odluka USFBiH, 45/10 – ZO, 4/12, 99/15 i 9/17 – odluka USFBiH), a posljedično tome i sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 25. stav 1.c) u vezi sa članom 2. stav 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i čl. 6. i 7. stav 1. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima zbog nenadležnosti Ustavnog suda za odlučivanje.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

1. Općinski sud u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Općinski sud), sudija Muris Sakić (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 15. jula 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbe čl. 9. stav 2, 20, 21, 22, 23, 27. i 75. Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 31/16 i 45/19; u daljnjem tekstu: osporene odredbe).

I. Postupak pred Ustavnim sudom

Navodi iz zahtjeva

2. Podnosilac zahtjeva je zahtjev koncipirao kako slijedi:
3. „Na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine podnosi se zahtjev za ocjenu ustavnosti odredaba člana 9. stav 2, člana 20–23, te člana 27. i 75. Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo (‘Službene novine Kantona Sarajevo’ broj 31/16 i 45/19), odnosno da li je isti kompatibilan sa Zakonom o državnoj službi (‘Službene novine FBiH’ broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 Odluka US 34/2010, Odluka US 45/2010, 4/2012, 95/2015 i 9/2017) kojim je propisano u članu 76. stav 2. da svi drugi organi moraju biti usaglašeni sa federalnim zakonom, što u konkretnom nije slučaj, a što je inherentan element principa pravne države iz člana I/II Ustava BiH, kao i sa članom 25. stav 1.c) u vezi sa članom 2. stav 1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 6, 7. stav 1. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.
4. Činjenice predmeta broj 65 0 Rs 769718 19 Rs povodom kojeg se podnosi zahtjev:
5. Dana 12. 06. 2019. tužitelj u navedenoj pravnoj stvari [T. G.] iz Sarajeva, kojeg zastupa punomoćnik [N. A.], advokat iz Sarajeva, pred ovim sudom podnio je tužbu protiv tuženih: 1. Kanton Sarajevo, Vlada Kantona Sarajevo, kojeg zastupa Pravobranilaštvo Kantona Sarajevo, [...] i 2. Odbora državne službe za žalbe FBiH, sa tužbenim zahtjevom kojim traži da se ponište kao nezakoniti Rješenje Vlade Kantona Sarajevo [broj i datum], Rješenje Odbora državne službe za žalbe FBiH [broj i datum] i Rješenje Vlade Kantona Sarajevo [broj i datum], a koji tužbeni zahtjev su tuženi osporili dostavljenim odgovorima na tužbu.
6. Obzirom da od pitanja ustavnosti navedenih odredaba Zakona o državnoj službi Kantona Sarajevo zavisi i odluka o tužbenom zahtjevu tužitelja, sud nalazi podneseni prijedlog tužitelja osnovanim pa u prilogu dopisa dostavlja Zahtjev tužitelja za ocjenu ustavnosti od 12. novembra 2020. godine.“

II. Relevantni propisi

7. **Zakon o državnoj službi u Kantonu Sarajevo** („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 31/16 i 45/19). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst propisa sačinjen u Ustavnom sudu BiH, kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

*Član 9. stav (2)
(Izuzeća u primjeni)*

(2) Lica koja nisu državni službenici, ali se njihov radno-pravni status reguliše ovim zakonom su:

- a) *rukovodilac samostalne kantonalne uprave i samostalne kantonalne upravne organizacije, rukovodilac kantonalne uprave i kantonalne upravne organizacije koja se nalazi u sastavu kantonalnog ministarstva;*
- b) *rukovodilac samostalne gradske, odnosno općinske uprave i samostalne gradske, odnosno općinske upravne organizacije, rukovodilac uprave i upravne organizacije koja se nalazi u sastavu gradske, odnosno općinske službe za upravu.*

**POGLAVLJE III - RADNA MJESTA LICA KOJA NISU
DRŽAVNI SLUŽBENICI**

Član 20.

(Rukovodilac samostalne uprave i samostalne upravne organizacije)

(1) Rukovodilac samostalne uprave i samostalne upravne organizacije rukovodi samostalnom upravom, odnosno samostalnom upravnom organizacijom i odgovoran je za obavljanje svih poslova iz njene nadležnosti.

(2) Rukovodilac samostalne uprave i samostalne upravne organizacije za svoj rad i upravljanje odgovara Vladi, Gradonačelniku, odnosno načelniku.

Član 21.

(Rukovodilac uprave i upravne organizacije koja se nalazi u sastavu organa državne službe)

(1) Rukovodilac uprave i upravne organizacije koje se nalaze u sastavu organa državne službe rukovodi upravom, odnosno upravnom organizacijom u sastavu organa državne službe, u skladu sa zakonom.

(2) Rukovodilac za svoj rad i upravljanje odgovara ministru i Vladi, Gradonačelniku, odnosno načelniku.

Član 22.

(Imenovanje i razrješenje)

(1) Rukovodioca samostalne uprave i samostalne upravne organizacije imenuje i razrješava Vlada Kantona, Gradonačelnik, odnosno načelnik.

(2) Rukovodioca uprave i upravne organizacije koje se nalaze u sastavu ministarstva imenuje i razrješava Vlada Kantona na prijedlog ministra, a u Gradu i Općini Gradonačelnik, odnosno načelnik.

(3) Imenovanja i razrješenja lica iz st. (1) i (2) ovog člana vrše se u skladu sa Zakonom o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Član 23.

(Način zapošljavanja)

(1) Lica iz člana 22. ovog zakona, zapošljavaju se putem javnog konkursa koji raspisuje rukovodilac, odnosno organ koji vrši imenovanje.

(2) Ukoliko se radi o raspisivanju javnog konkursa za poziciju za čije imenovanje je potreban prijedlog, javni konkurs se raspisuje na prijedlog lica koje predlaže imenovanje.

Član 27.

(Imenovanje i sigurnost položaja)

(1) Licima iz člana 22. ovog zakona, ne garantuje se sigurnost položaja.

(2) Lica iz člana 22. st. (1) i (2) imenuju se na period od pet godina, uz mogućnost da na osnovu javnog konkursa budu ponovo imenovana na period od pet godina, odnosno najviše dva puta uzastopno.

(3) Imenovanje na pozicije iz člana 22. ovog zakona ne može se preinačiti u položaj državnog službenika sa sigurnošću položaja, osim licima na koja se odnosi član 26. stav (3) ovog zakona.

(4) Lica iz člana 22. ovog zakona razrješavaju se dužnosti od trenutka kada su imenovana na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini.

(5) Lice iz člana 22. st. (1) i (2) ovog člana će/može biti razriješeno prije isteka mandata ako je:

a) podnijelo ostavku;

b) osuđeno za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje službe;

c) utvrđeno da se u svom radu ne pridržava zakona, podzakonskih akata, smjernica, zaključaka i drugih akata zakonodavne ili izvršne vlasti, shodno odredbama čl. 90. - 99. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05);

d) na osnovu mišljenja nadležne zdravstvene ustanove utvrđeno da je trajno izgubilo radnu sposobnost.

(6) Organ imenovanja lica iz člana 22. st. (1) i (2) mora, prije donošenja rješenja o razrješavanju, pismeno obavijestiti lice iz člana 22. st. (1) i (2) o razlozima i zakonskom osnovu, te dati mu mogućnost da se o njima izjasni u roku od osam dana od dana prijema obavijesti.

(7) Rješenje iz stava (6) ovog člana je konačno, protiv kojeg nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti postupak zaštite prava iz radnog odnosa pred nadležnim sudom u roku od 90 dana od dana prijema rješenja.

Član 75.

(Status zatečenih državnih službenika)

Državni službenici zatečeni u državnoj službi na mjestima iz člana 9. ovog zakona nakon stupanja na snagu ovog zakona ostaju na radnim mjestima zatečenim na dan stupanja na snagu ovog zakona do okončanja konkursne procedure i izbora lica iz člana 9. ovog zakona, a nakon izbora raspoređuju se na odgovarajuća radna mjesta svoje stručne spreme, u okviru organa državne službe, u skladu sa pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji iz člana 74. stav (5) ovog zakona.

8. **Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“ br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 – odluka USFBiH, 45/10 – ZO, 4/12, 99/15 i 9/17 – odluka USFBiH):

Član 76. stav 2.

Danom stupanja na snagu ovog zakona, propisi koji su u suprotnosti s odredbama ovog zakona imaju se uskladiti s ovim zakonom.

9. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) tačka a) Pravila Ustavnog suda.

10. Član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

11. Član 19. tačka a) Pravila Ustavnog suda u relevantnom dijelu glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji neki od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

12. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Sarajevu (sudija Muris Sakić), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *U-5/10* od 26. novembra 2010. godine, tačke 7-14, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 37/11).

13. U odnosu na sam zahtjev, Ustavni sud najprije ukazuje da se suština zahtjeva svodi na pitanje da li su osporene odredbe Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo kompatibilne sa Zakonom o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“), odnosno članom 76. stav 2. Zakona o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine, kojima je propisano „da svi drugi organi moraju biti usaglašeni

sa federalnim zakonom [...]“. Dalje slijedi i zaključak podnosioca zahtjeva „što u konkretnom nije slučaj“, što je, kako dalje navodi, suprotno principu vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i navedenim međunarodnim dokumentima.

14. Ustavni sud ukazuje na svoju raniju praksu (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj U-22/14 od 4. decembra 2014. godine, dostupna na www.ustavnisud.ba), u kojoj je podnosilac zahtjeva zatražio ispitivanje odredbi Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine sa drugim odredbama istog zakona, u kojoj je navedeno sljedeće:

13. Uvezi sa zahtjevom za ispitivanje zakonitosti kako je postavljena u ovom zahtjevu, Ustavni sud, najprije, ukazuje da je odredbom člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine eksplicitno navedeno da bilo koji sud u Bosni i Hercegovini može proslijediti Ustavnom sudu pitanje „da li je zakon, od čijeg važenja njegova odluka zavisi, kompatibilan sa ovim ustavom, sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine [...]“. U praksi Ustavnog suda ranije se postavilo pitanje da li neusklađenost odredaba nekog osporenog entitetskog zakona sa zakonom Bosne i Hercegovine vodi inkompatibilnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine, a sljedstveno tome i sa principom vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

14. U odgovoru na to pitanje Ustavni sud je usvojio stav da se „zakoni Bosne i Hercegovine koje je usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine smatraju [...] ‘odlukama institucija Bosne i Hercegovine’ iz člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te donošenje zakona od entitetā ili drugih administrativnih jedinica u Bosni i Hercegovini suprotno proceduri koju propisuju državni zakoni može dovesti u pitanje poštovanje odredaba člana III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, prema kojima su entiteti i druge administrativne jedinice u Bosni i Hercegovini dužni da se pridržavaju, između ostalog, (i) odluka institucija Bosne i Hercegovine. Kada bi se smatralo suprotno, osim što bi se u potpunosti doveo u pitanje autoritet institucija Bosne i Hercegovine, doveo bi se u pitanje i princip iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojem će: ‘Bosna i Hercegovina biti demokratska država koja će funkcionirati prema slovu zakona...’ U tom slučaju s pravom bi se moglo postaviti pitanje svrhe državnih zakona (npr., zakona u oblasti privatizacije, zatim rada osiguravajućih društava, indirektnog oporezivanja i sl.) ako bi entiteti ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine mogli donositi zakone kojima se krše ili izbjegavaju obaveze koje se entitetima ili drugim administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine nalažu odredbama državnih zakona, tj. zakona donesenih na nivou institucija Bosne i Hercegovine. Dakle, entiteti (ili druge administrativne jedinice Bosne i Hercegovine) moraju poštovati obaveze koje im se nalažu putem zakona koje su donijele institucije Bosne i Hercegovine. Činjenica da te obaveze nisu ispoštovane može dovesti do kršenja odredaba Ustava Bosne i Hercegovine“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-2/11 od 27. maja 2011. godine, tačka 52, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 99/11).

15. Međutim, u konkretnom slučaju podnosilac zahtjeva nije postavio pitanje usklađenosti osporene odredbe ZKPFBiH sa „zakonom Bosne i Hercegovine“, pa posljedično i sa Ustavom Bosne i Hercegovine, već je tražio da Ustavni sud ispita usklađenost odredbe osporenog člana ZKPFBiH sa drugim članovima tog istog zakona. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da u takvom slučaju nema nadležnost da odlučuje, zbog čega zahtjev u tom dijelu nije dopustiv na osnovu odredaba člana 19. stav (1) tačka a) Pravila Ustavnog suda.

15. Ustavni sud primjećuje da je navedeni stav u potpunosti primjenjiv i na konkretni predmet. Naime, i u konkretnom predmetu podnosilac zahtjeva traži ispitivanje kompatibilnosti spornih odredbi Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo (kantonalnog zakona) sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (sa entitetskim zakonom), navodeći da ta neusaglašenost dovodi do kršenja principa vladavine prava člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i međunarodnih dokumenata. Međutim, odredba člana VI/3.c) jasno propisuje nadležnost u pitanjima kompatibilnosti određenog zakona sa „zakonima Bosne i Hercegovine“, što u konkretnom predmetu nije slučaj. Stoga, Ustavni sud zaključuje da u konkretnom predmetu nema nadležnost da odlučuje o usaglašenosti kantonalnog sa entitetskim zakonom, zbog čega zahtjev nije dopustiv na osnovu odredbe člana 19. stav (1) tačka a) Pravila Ustavnog suda.

16. Iako je utvrdio da je nenadležan za odlučivanje o konkretnom zahtjevu, Ustavni sud mora skrenuti pažnju na još jedan problem koji proizlazi iz samog zahtjeva i načina njegovog podnošenja. Ustavni sud opet ukazuje da član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine uspostavlja nadležnost Ustavnog suda za pitanja koja mu je „proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini“. To podrazumijeva da sud koji rješava konkretan predmet mora imati problem, odnosno dilemu u vezi sa usaglašenošću zakona koji treba primijeniti u konkretnom predmetu pred tim sudom sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom, zakonima Bosne i Hercegovine „ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda“. Dilema u vezi s pitanjem kompatibilnosti zakona treba da postoji kod samog suda, a ne kod stranaka u postupku. Riječ „proslijedio“ u sadržaju odredbe člana VI/3.c) – u pitanjima koja mu je proslijedio – ima isto značenje kao riječi „uputi“ i „podnese“ (zavisno od toga koja se jezička varijanta Ustava Bosne i Hercegovine koristi). Ustavni sud naglašava da odredba člana VI/3.c) ne podrazumijeva da je sud samo „transmitter“ zahtjeva stranaka koje smatraju da treba pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom. To znači da zahtjev treba da napiše sud, da taj zahtjev obrazloži i da iznese dileme koje ima u vezi s tim, a ne da „proslijedi“ zahtjev stranke u postupku ili da (kako se navodi u konkretnom slučaju) „nalazi prijedlog [tužioca za prosljeđivanje zahtjeva za ocjenu ustavnosti] osnovanim“. Svako drugačije postupanje i tumačenje člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine dovelo bi do toga da stranke u postupku pred redovnim sudovima postanu „ovlašteni podnosioci zahtjeva“ za ocjenu ustavnosti, odnosno da počnu podnositi zahtjeve i inicirati postupke na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i

Hercegovine, koristeći postupak koji su pokrenuli pred redovnim sudovima. To bi bilo suprotno slovu Ustava Bosne i Hercegovine i suštini koja proizlazi iz ovog osnova za nadležnost Ustavnog suda.

17. Stoga, Ustavni sud zaključuje da podneseni zahtjev, u okolnostima konkretnog slučaja, ne ispunjava uvjete iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine da bi Ustavni sud uspostavio svoju nadležnost.

18. Imajući u vidu odredbe člana 19. stav (1) tačka a), člana 57. stav (2) tačka a) i člana 58. Pravila Ustavnog suda, prema kojima će se zahtjev odbaciti kao nedopušten ukoliko se utvrdi da Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

19. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Nadležnost iz članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine
Надлежност из члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине
Nadležnost iz člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine

Predmet broj AP-3775/20

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija „Binga“ d.o.o. export-
import Tuzla protiv Rješenja
Vrhovnog suda Federacije Bosne i
Hercegovine broj 51 0 Ps 087422
20 Rev 2 od 4. lipnja 2020. godine

Odluka od 9. ožujka 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP-3775/20**, rješavajući apelaciju „**Binga**“ **d.o.o. export-import Tuzla**, na temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (2) i članka 62. stavak (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudac

na sjednici održanoj 9. ožujka 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se apelacija „Binga“ d.o.o. export-import Tuzla.

Utvrđuje se povreda prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Ukida se Rješenje Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 51 0 Ps 087422 20 Rev 2 od 4. lipnja 2020. godine.

Predmet se vraća Vrhovnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine koji je dužan po žurnom postupku donijeti novu odluku u skladu sa člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Nalaže se Vrhovnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine da, u skladu sa člankom 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda, u roku od tri mjeseca od dana dostave ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o poduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. „Bingo“ d.o.o. export-import Tuzla (u daljnjem tekstu: apelant) podnio je 20. listopada 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj 51 0 Ps 087422 20 Rev 2 od 4. lipnja 2020. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Ustavni sud prvenstveno konstatira da je prethodno donio Odluku o dopustivosti i meritumu broj AP-2145/18 od 22. travnja 2020. godine kojom je usvojio apelaciju Općine Bugojno, utvrdio povredu prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i ukinuo Presudu Vrhovnog suda broj 51 0 Ps 087422 17 Rev od 18. prosinca 2017. godine, te predmet vratio Vrhovnom sudu, kojeg je obvezao da u roku od tri mjeseca od dana dostave ove odluke donese novu odluku u skladu sa člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine.

3. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Vrhovnog suda, Općine Bugojno (u daljnjem tekstu: tužiteljica) i „Gorice“ d.d. Bugojno u stečaju (u daljnjem tekstu: drugotužena) zatraženo je 8. i 9. srpnja 2021. godine da dostave odgovor na apelaciju.

4. Vrhovni sud i tužiteljica su 13., odnosno 19. srpnja 2021. godine dostavili odgovore na apelaciju. Budući da se pismeno upućeno drugotuženoj vratilo s naznakom pošte „zatvoreno“, Ustavni sud je, pozivajući se na odredbe članka 75. Pravila Ustavnog suda, dostavu pismena drugotuženoj obavio stavljanjem pismena na oglasnu ploču Ustavnog suda 13. srpnja 2021. godine, na koje nije dostavljen odgovor u ostavljenom roku.

5. Odgovori na apelaciju su 24. prosinca 2021. godine dostavljeni apelantu radi eventualnog izjašnjenja.

6. Apelant nije dostavio izjašnjenje na odgovore na apelaciju u ostavljenom roku.

7. Na traženje Ustavnog suda, Vrhovni sud i Općinski sud u Travniku (u daljnjem tekstu: Općinski sud) su 30. listopada, odnosno 13. studenog 2020. godine dostavili traženu dokumentaciju.

III. Činjenično stanje

8. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

Činjenično stanje i postupak pred Ustavnim sudom u predmetu broj AP-2145/18

9. Postupajući po tužbi tužiteljice protiv apelanta, kao prvotuženog, i drugotužene, Općinski sud je Presudom broj 51 0 Ps 087422 15 Ps 2 od 18. travnja 2016. godine odbio tužiteljičin tužbeni zahtjev kojim je tražila da se utvrdi da je ništav ugovor o kupoprodaji od 25. rujna 2013. godine, zaključen između drugotužene kao prodavatelja i apelanta kao kupca, u dijelu kojim je ugovorena prodaja nekretnina, preciznije opisanih u izreci presude, koje odredbe povlače ništavost samog ugovora o kupoprodaji protivnom prinudnim propisima, moralu društva, načelu savjesnosti i poštenja u prometu, pa on ne može opstati bez ništavih odredbi i koje su bile uvjet i odlučujuća pobuda zbog koje je ugovor o kupoprodaji zaključen, te je tužiteljica obvezana drugotuženoj nadoknaditi troškove parničnog postupka, dok je apelantov zahtjev za naknadu troškova odbijen kao neutemeljen.

10. Presudom Kantonalnog suda u Novom Travniku (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud) broj 51 0 Ps 087422 16 Pž 3 od 7. rujna 2016. godine usvojena je tužiteljičina žalba i preinačena prvostupanjska presuda tako što je utvrđeno da je djelomično ništav ugovor o kupoprodaji od 25. rujna 2013. godine u dijelu kojim je ugovorena prodaja dijela predmetnih nekretnina, preciznije opisanih u izreci presude, dok je odbijen tužbeni zahtjev u dijelu kojim je ugovorena prodaja preostalog dijela predmetnih nekretnina, te su obvezani apelant i drugotužena da tužiteljici nadoknade troškove parničnog postupka.

11. Postupajući po apelantovoj reviziji, Vrhovni sud je Presudom broj 51 0 Ps 087422 17 Rev od 18. prosinca 2017. godine usvojio apelantovu reviziju i preinačio drugostupanjsku presudu tako što je tužiteljičina žalba odbijena i prvostupanjska presuda potvrđena.

12. U obrazloženju presude Vrhovni sud je naveo da je, ispitujući pobijanu presudu u smislu odredbe članka 241. Zakona o parničnom postupku (u daljnjem tekstu: ZPP), primjenom članka 237. st. 3. i 5. ZPP-a, dopustio iznimno odlučivanje o reviziji, bez obzira na to što pobijani dio pravomoćne presude ne prelazi 50.000,00 KM, jer je ocijenjeno da je od značaja za primjenu prava u drugim slučajevima.

13. Odlučujući o apelaciji broj AP-2145/18 koju je tužiteljica podnijela protiv navedene presude Vrhovnog suda i presude Općinskog suda, Ustavni sud je donio Odluku o dopustivosti i meritumu broj AP-2145/18 od 22. travnja 2020. godine kojom je usvojio tužiteljičinu apelaciju, ukinuo presudu Vrhovnog suda od 18. prosinca 2017. godine i predmet vratio Vrhovnom sudu, uz obvezu donošenja nove odluke u skladu sa člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine. U navedenoj odluci Ustavni sud je zaključio da je osporenim odlukama povrijeđeno tužiteljičino pravo na pravično suđenje iz članka II/3. (e) Ustava Bosne i Hercegovine u situaciji kada su redovni sudovi proizvoljnom primjenom materijalnog prava zaključili da je tužiteljica onemogućena u isticanju zahtjeva za utvrđivanje ništavosti spornog ugovora zbog činjenice da je na temelju tog ugovora u stečajnom postupku doneseno rješenje o dosudi predmetnih nekretnina apelantu.

14. Nadalje, Ustavni sud je u citiranoj odluci ukazao da je Vrhovni sud u obrazloženju osporene odluke podržao zaključak prvostupanjskog suda da je tužiteljčin tužbeni zahtjev neutemeljen zbog toga što tužiteljica, kao izlučni vjerovnik, nije u rokovima propisanim Zakonom o stečajnom postupku zahtijevala da se predmetne nekretnine izdvoje iz stečajne mase. Vrhovni sud je, dakle, zaključio da je tužiteljica, propuštajući da pravodobno istakne navedeni zahtjev, izgubila pravo zahtijevati utvrđivanje ništavosti spornog ugovora, smatrajući pri tome da se u konkretnom slučaju imaju primijeniti odredbe Zakona o stečajnom postupku koje su *lex specialis* u odnosu na odredbe Zakona o obligacijskim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO). U svezi s tim, Ustavni sud je ukazao da je tužiteljica tužbenim zahtjevom tražila da se utvrdi ništavost spornog kupoprodajnog ugovora, a ne rješenja o dosudi predmetnih nekretnina apelantu donesenog u stečajnom postupku primjenom pravila stečajnog prava. Stoga je Ustavni sud smatrao da je proizvoljan zaključak da odredbe stečajnog prava u konkretnom slučaju derogiraju opća pravila o ništavosti ugovora propisana odredbama ZOO-a, te da tužiteljica, uslijed činjenice da je na temelju spornog ugovora u stečajnom postupku doneseno rješenje o dosudi predmetnih nekretnina apelantu, ne može biti prekludirana sa zahtjevom za utvrđivanje ništavosti tog ugovora, jer se to pravo, shodno odredbi članka 110. ZOO-a, ne gasi. Ustavni sud je također smatrao proizvoljnim zaključak Vrhovnog suda da je tužiteljica onemogućena u isticanju zahtjeva za utvrđenje ništavosti spornog ugovora jer se u konkretnom slučaju radi o originarnom stjecanju prava vlasništva s obzirom na to da apelant prava na predmetnim nekretninama, na temelju spornog ugovora, crpi iz prava drugotužene kao prodavatelja, a što jeste *differentia specifica* derivativnog u odnosu na originarno stjecanje prava vlasništva. Sumirajući navedeno, Ustavni sud je zaključio da se osporene odluke temelje na proizvoljnoj primjeni materijalnog prava, uslijed čega je došlo do povrede tužiteljčinog prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-2145/18 od 22. travnja 2020. godine, toč. 30. i 33., dostupna na www.ustavnisud.ba).

Osporena odluka

15. Postupajući u izvršenju Odluke Ustavnog suda broj AP-2145/18, Vrhovni sud je donio Rješenje broj 51 0 Ps 087422 20 Rev 2 od 4. lipnja 2020. godine kojim je odbacio apelantovu reviziju.

16. U obrazloženju rješenja Vrhovni sud je naveo da je, odlučujući ponovo o apelantovoj reviziji, a pri tome imajući u vidu obvezujuće pravne zaključke iz Odluke Ustavnog suda broj AP-2145/18, ocijenio da revizija nije dozvoljena. U svezi s tim, citirao je odredbe članka 237. stavak 2. i članka 321. stavak 2. ZPP-a, te ukazao da se u konkretnom slučaju radi o nenovčanom sporu u kojem je označena vrijednost predmeta spora 25.000,00 KM, što znači da vrijednost pobijanog dijela drugostupanjske presude ne prelazi imovinski cenzus iz članka 237. stavak 2. ZPP-a, pa revizija u smislu navedene odredbe

nije dozvoljena. Vrhovni sud je dalje naveo da je, sagledavajući mogućnost iznimne dopustivosti revizije u smislu članka 237. stavak 3. ZPP-a, ocijenio da ne postoje uvjeti za njezino dopuštanje (u ponovnom postupku revizijski sud nije vezan za stajalište iz ukinute presude) zato što apelant nije postupio u skladu s odredbom članka 237. stavak 5. ZPP-a, odnosno u reviziji nije naznačio pravno pitanje zbog kojeg je revizija podnesena, odnosno razloge zbog kojih je ono važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i jednakopravnosti svih u njegovoj primjeni. Na temelju iznesenog, Vrhovni sud je zaključio da je reviziju valjalo odbaciti kao nedozvoljenu primjenom odredbe članka 247. stavak 1. ZPP-a i odlučiti kao u izreci rješenja.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

17. Apelant navodi da mu je osporenom odlukom povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) i pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Ističe da je po istom zahtjevu, istim dokazima, istim navodima revizije, isti sud donio dvije oprečne odluke, i to prvobitno presudu kojom se revizija usvaja, a nakon toga, po ponovljenom postupku, isti sud donosi odluku kojom se revizija odbacuje kao nedopuštena. Smatra da mu je navedenim postupanjem i rezoniranjem Vrhovnog suda onemogućeno ostvariti učinkovito pravno sredstvo da dalje brani svoja prava pred redovnim sudovima, te mu je ugroženo pravo na pravično suđenje, na koji način se unosi pravna nesigurnost u pravosudni sustav. Također smatra da je osporenom odlukom oštećen glede zaštite prava na imovinu koju je platio u stečajnom postupku i koja mu je dosuđena u stečajnom postupku pred nadležnim sudom, koji je jedini određen da provodi i kontrolira stečajni postupak. Apelant smatra da se radi jedinstvenoj pravnoj situaciji, odnosno da je o ovom predmetu već odlučeno pred nadležnim sudom u propisanom postupku (Zakon o stečajnom postupku), a koju treba riješiti na način da Vrhovni sud zauzme stajalište u svezi s navedenim pitanjem. Apelant smatra i da je Vrhovni sud u osporenoj odluci zanemario činjenice koje je utvrdio u odluci od 18. prosinca 2017. godine, a to je da su nastupile posljedice pravomoćnosti rješenja o dosudi nekretnina donesenog u stečajnom postupku i primjenom odredbi Zakona o stečajnom postupku, kao i da se radi o odredbama kogentnog značaja, na koji način su povrijeđena apelantova prava na pravično suđenje i imovinu. Osim toga, apelant ukazuje i da je vrijednost spora od 25.000 KM paušalno određena od strane tužiteljice i da je vrijednost imovine puno veća, te da je sud morao paziti po službenoj dužnosti na vrijednost spora koju je označila tužiteljica. Apelant smatra i da je, shodno odredbama članka 237. st. 3. i 5. ZPP-a, Vrhovni sud reviziju morao dopustiti i uzeti u razmatranje s obzirom na to da je isto uradio u presudi od 18. prosinca 2017. godine.

b) Odgovori na apelaciju

18. Vrhovni sud navodi da, suprotno apelantovom stajalištu, pri donošenju osporene odluke apelantu nisu uskraćeni pravo na pravično suđenje i pravo na imovinu, niti je primjena prava u osporenoj odluci u svezi s tim bila proizvoljna. Dalje navodi da nakon Odluke Ustavnog suda broj AP-2145/18 od 22. travnja 2020. godine, u ponovnom postupanju po apelantovoj reviziji, revizijski sud nije vezan za svoju raniju ocjenu glede njezine iznimne dopustivosti (tzv. izvanredna revizija). Smatra da nisu prihvatljivi apelantovi navodi da je revizijski sud donio dvije oprečne odluke glede dopustivosti njegove revizije jer ukidanjem navedene presude ona ne egzistira u pravnom sustavu. Također smatra da time ne postoji ni raniji pravni zaključak i ocjena o iznimnoj dopustivosti revizije naveden u presudi od 18. prosinca 2017. godine. Vrhovni sud ukazuje i da na označenu vrijednost predmeta spora u iznosu od 25.000,00 KM apelant u svom pismenom odgovoru na tužbu nije stavio prigovor da je tužiteljica vrijednost spora suviše nisko označila, a ni na pripremnom ročištu.

19. Tužiteljica smatra neprihvatljivim apelantove navode o oprečnim odlukama Vrhovnog suda, te da je apelant onemogućen u ostvarivanju svojih prava pred redovnim sudovima. Osim toga, tužiteljica ukazuje i da je Odlukom Ustavnog suda broj AP-2145/18 utvrđena povreda prava na pravično suđenje i proizvoljnim ocijenjeni zaključci Vrhovnog suda u prethodnoj odluci, koja je ukinuta, te da su nedopustivi prigovori da je prilikom odlučivanja u ponovnom postupku Vrhovni sud zanemario činjenice utvrđene u svojoj prethodnoj odluci.

V. Relevantni propisi

20. **Zakon o parničnom postupku** („Službene novine FBiH“ br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

I. Revizija

Članak 237.

(1) Stranke mogu izjaviti reviziju protiv pravomoćne presude donesene u drugom stupnju u roku 30 dana od dana dostave prijepisa presude.

(2) Revizija nije dopuštena ako vrijednost pobijanog dijela pravomoćne presude ne prelazi 30.000,00 konvertibilnih maraka, a u gospodarskim sporovima 50.000,00 konvertibilnih maraka.

(3) Iznimno, Vrhovni sud Federacije može dopustiti reviziju u svim predmetima ako ocijeni da bi odlučivanje po reviziji bilo od značaja za primjenu prava u drugim slučajevima.

(4) U slučajevima u kojima revizija nije dopuštena prema odredbi stavka 2. ovoga članka, stranke mogu podnijeti reviziju protiv drugostupanjske presude ako odluka o

sporu ovisi o rješenju nekog materijalnopravnog ili procesno-pravnog pitanja važnog za osiguranje jedinstvene primjene prava i jednakopravnosti svih u njegovoj primjeni, a naročito u slučaju:

1) ako o tome pitanju revizijski sud još uvijek nije zauzeo shvaćanje odlučujući u pojedinim predmetima na sjednici odjeljenja, a riječ je o pitanju u kojemu postoji različita praksa drugostupanjskih sudova;

2) ako je o tome pitanju revizijski sud već zauzeo shvaćanje ali je odluka drugostupanjskog suda utemeljena na shvaćanju koje nije podudarno s tim shvaćanjem;

3) ako je o tome pitanju revizijski sud već zauzeo shvaćanje i presuda se drugostupanjskog suda temelji na tome shvaćanju, ali bi naročito uvažavajući razloge iznesene tijekom prethodnog prvostupanjskog i žalbenog postupka, zbog promjene u pravnom sustavu uvjetovane novim zakonodavstvom ili međunarodnim sporazumima, te odlukom Ustavnoga suda BiH, Europskoga suda za ljudska prava trebalo preispitati sudsku praksu;

(5) U reviziji iz stavka 3. ovoga članka stranka treba određeno naznačiti pravno pitanje zbog kojeg ju je podnijela uz određeno navođenje propisa i drugih važećih izvora prava koji se na njega odnose, te izložiti razloge zbog kojih smatra da je ono važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i jednakopravnosti svih u njegovoj primjeni.

Članak 241. stavak (2)

(2) U povodu revizije iz članka 237. stavak 3. ovoga zakona, revizijski sud ispituje pobijanu presudu samo u dijelu u kojem se pobija revizijom i samo zbog pitanja koje je važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i jednakopravnosti svih u njegovoj primjeni zbog kojeg je podnesena i koje je u njoj određeno naznačeno kao takvo, uz pozivanje na propise i druge izvore prava koji se na to pitanje odnose.

Članak 247. st. (1), (4), (5), (6) i (7)

(1) Nedopuštenu reviziju odbacit će revizijski sud rješenjem, kao i nepravodobnu ili nepotpunu reviziju, ako to, u granicama svojih ovlasti, nije učinio prvostupanjski sud.

(4) Reviziju iz članka 237. stavak 3. ovoga zakona sud će rješenjem odbaciti kao nedopuštenu i ako u reviziji ne bude određeno naznačeno pravno pitanje zbog kojeg se podnosi uz određeno navođenje propisa i drugih važećih izvora prava koji se na njega odnose, kao i zato što u njoj nisu određeno izloženi razlozi zbog kojih podnositelj smatra da je to pitanje važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i jednakopravnosti svih u njegovoj primjeni.

(5) Revizijski sud će reviziju iz članka 237. stavak 3. ovoga zakona odbaciti i ako ocijeni da pravno pitanje zbog kojeg je ona izjavljena nije važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i jednakopravnosti svih u njegovoj primjeni.

(6) U obrazloženju rješenja iz st. 4. i 5. ovog članka treba se samo pozvati na odredbe navedenih stavaka koje predviđaju odbacivanje takve revizije zbog tamo

navedenih razloga. Ako ocijeni da bi to bilo svrsishodno, sud može odlučiti i da se posebice obrazlože razlozi zbog kojih je donijeto takvo rješenje.

(7) Ako sud, u slučaju iz stavka 5. ovoga članka, nađe da samo neko od više istaknutih pravnih pitanja nije važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i jednakopravnosti svih u njegovoj primjeni, revizija će se odbaciti samo u pogledu toga pitanja.

VI. Dopustivost

21. U skladu sa člankom VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacijsku nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu kada ona postanu predmetom spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

22. U skladu sa člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi učinkoviti pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem učinkovitom pravnom lijeku koji je koristio.

23. Apelant predmetnom apelacijom osporava Rješenje Vrhovnog suda broj 51 0 Ps 087422 20 Rev 2 od 4. lipnja 2020. godine, protiv kojeg nema drugih učinkovitih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Kako je navedenim rješenjem odbačena apelantova revizija kao nedozvoljena, Ustavni sud zapaža da se u takvim okolnostima postavlja pitanje dopustivosti predmetne apelacije, u smislu članka 18. stavak (3) Pravila Ustavnog suda. Budući da je Vrhovni sud prethodnom odlukom ocijenio kao dozvoljenu istu reviziju i odlučivao o meritumu predmeta, da je osporeno rješenje doneseno u izvršenju odluke Ustavnog suda, te sadržaj apelacijskih navoda kojim se pokreće pitanje je li navedenim rješenjem Vrhovnog suda prekršeno načelo pravne sigurnosti i pitanje učinkovitosti pravnog sredstva, Ustavni sud smatra da ima obvezu meritorno razmotriti ove apelacijske navode (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. AP-3588/17 od 25. lipnja 2019. godine, točka 29., AP-382/17 od 10. svibnja 2017. godine, točka 21. i AP-3512/14 od 19. travnja 2017. godine, točka 42., dostupne na www.ustavisud.ba). Shodno tome, Ustavni sud će prvo ispitati pravodobnost podnesene apelacije u odnosu na osporeno rješenje. Ustavni sud zapaža da je osporeno rješenje apelant primio 26. kolovoza 2020. godine, a apelacija je podnesena 20. listopada 2020. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz članka 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neutemeljena.

24. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetna apelacija ispunjava uvjete glede dopustivosti.

VII. Meritum

25. Apelant navodi da mu je osporenom odlukom povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije i pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

26. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima, i druga prava vezana za krivične postupke.

27. Članak 6. stavak 1. Europske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1. Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obveza ili kaznene optužbe protiv njega, svatko ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom ustanovljenim zakonom. [...]

28. Ustavni sud zapaža da se u konkretnom slučaju radi o parničnom postupku radi utvrđenja ništavosti ugovora o kupoprodaji predmetnih nekretnina koji je zaključen između drugotužene i apelanta, pa apelant u predmetnom postupku uživa garancije prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno članka 6. stavak 1. Europske konvencije.

29. Apelant ukazuje da je po istoj reviziji, istim dokazima, istim navodima revizije, isti sud donio dvije oprečne odluke, i to prvobitno presudu kojom se revizija usvaja, a nakon toga, po ponovljenom postupku isti sud donosi odluku kojom se revizija odbacuje kao nedopuštena. Smatra da mu je navedenim postupanjem i rezoniranjem Vrhovnog suda onemogućeno ostvariti učinkovito pravno sredstvo da dalje brani svoja prava pred redovnim sudovima, te da je ugroženo njegovo pravo na pravično suđenje, na koji način se unosi pravna nesigurnost u pravosudni sustav.

30. Imajući u vidu navode apelacije, Ustavni sud će najprije ispitati apelantove navode o nedosljednosti sudske prakse Vrhovnog suda, odnosno pravnoj nesigurnosti koju je, prema apelantovom mišljenju, izazvala osporena odluka Vrhovnog suda.

31. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je prema stajalištu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) jedan od temeljnih vidova vladavine prava načelo pravne sigurnosti (vidi presudu u predmetu *Brumărescu protiv Rumunjske* [VV] broj 28342/95, stavak 61., ECHR 1999-VII) koje, između ostalog, jamči dosljednost pri odlučivanju o pravnim zahtjevima i pridonosi povjerenju javnosti u sudove (vidi, *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Štefăniță i drugi protiv Rumunjske* broj 38155/02, stavak 38. od 2. studenog 2010. godine). S druge strane, postojanje proturječnih sudskih odluka

može stvoriti stanje pravne nesigurnosti koje će vrlo vjerojatno smanjiti povjerenje javnosti u sudski sustav s obzirom na to da je takvo povjerenje očito jedna od temeljnih komponenti države koja se temelji na vladavini prava (vidi presudu u predmetu *Paduraru protiv Rumunjske* broj 63252/00, stavak 98., ECHR 2005-XII (izvaci) i presudu *Vinčić i drugi protiv Srbije* broj 44698/06 i drugi, stavak 56. od 1. prosinca 2009. godine). Europski sud je istaknuo da zahtjevi pravne sigurnosti i zaštita legitimnog očekivanja javnosti ne daju stečeno pravo na dosljednost sudske prakse (vidi presudu u predmetu *Unédic protiv Francuske* broj 20153/04, stavak 74. od 18. prosinca 2008. godine). Međutim, ako odstupanje od dosljednosti sudske prakse „nema objektivno i razumno opravdanje“, tj. ako ne slijedi legitiman cilj ili ako ne postoji „razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja kojem se teži“ (vidi presudu *Marckx protiv Belgije* od 13. lipnja 1979. godine, serija A, broj 31, strana 16, stavak 33.), ono može uzrokovati različito postupanje glede uživanja prava koja su garantirana i tako dovesti i do povrede članka 14. Europske konvencije (vidi *Beian*, st. od 59. do 64.).

32. Ustavni sud podsjeća da je i sam, slijedeći praksu Europskog suda, u Odluci o dopustivosti i meritumu broj AP-1076/09 od 26. siječnja 2012. godine (dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba) usvojio stajalište da načelo pravne sigurnosti predstavlja segment prava na pravično suđenje. Naime, u navedenoj odluci je zaključeno da je ovo načelo povrijeđeno u situaciji kada iz istog suda, koji je pri tome i sud posljednje instance, u slučajevima koji se temelje na istoj ili sličnoj činjeničnoj i pravnoj osnovi dolaze proturječne odluke u kojima su izostala obrazloženja i razlozi iz kojih bi bilo vidljivo zašto je sud odstupio od ranije prakse, a pri tome ne postoji mehanizam koji bi osigurao konzistentnost u odlučivanju (točka 37.).

33. U konkretnom slučaju Ustavni sud podsjeća da je u postupku koji je prethodio osporenoj odluci Vrhovni sud, postupajući po apelantovoj reviziji podnesenoj protiv drugostupanjske presude, primjenom članka 237. st. 3. i 5. ZPP-a, dopustio iznimno odlučivanje o reviziji, bez obzira na to što pobijani dio pravomoćne presude ne prelazi 50.000,00 KM, jer je ocijenjeno da je od značaja za primjenu prava u drugim slučajevima. O navedenoj apelantovoj reviziji Vrhovni sud je odlučio presudom, upuštajući se u meritum predmeta i dajući svoje stajalište glede spornih pitanja vezanih za predmet. Nakon što je navedena odluka ukinuta Odlukom Ustavnog suda (broj *AP-2145/18* od 22. travnja 2020. godine) i Vrhovni sud obvezan donijeti novu odluku u skladu sa člankom II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine, Vrhovni sud je, postupajući po istoj apelantovoj reviziji, te sagledavajući mogućnost iznimne dopustivosti revizije u smislu članka 237. stavak 3. ZPP-a, ocijenio da ne postoje uvjeti za njezino dopuštanje zato što apelant nije postupio u skladu s odredbom članka 237. stavak 5. ZPP-a, odnosno u reviziji nije naznačio pravno pitanje zbog kojeg je revizija podnesena, odnosno razloge zbog kojih je ono važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i jednakopravnosti svih u njegovoj primjeni. Pri tome je ukazao da u ponovnom postupku revizijski sud nije vezan za stajalište iz ukinute presude.

34. Polazeći od ustaljene prakse Europskog i Ustavnog suda da zadaća ovih sudova nije preispitivati zaključke redovnih sudova glede činjeničnog stanja i primjene materijalnog prava (vidi Europski sud, *Pronina protiv Rusije*, odluka o dopustivosti od 30. lipnja 2005. godine, aplikacija broj 65167/01), te podržavajući navedena stajališta Europskog suda o ulozi višeg suda u sustavu redovnih sudova, Ustavni sud smatra da nije njegova zadaća rješavati sukob sudske prakse, izbjeći razilaženje i osigurati jednoobraznu primjenu prava od strane redovnih sudova. Međutim, zadaća Ustavnog suda u okviru apelacijske nadležnosti je preispitati može li takva situacija imati za posljedicu povredu ustavnih prava ili prava iz Europske konvencije (vidi, pored ostalih, *Beina protiv Rumunjske*, st. 40. i 64., *Vusić protiv Hrvatske*, presuda od 1. srpnja 2010. godine, stavak 45., *Vinčić i drugi protiv Srbije*, stavak 56.).

35. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud podsjeća na odluku Europskog suda u predmetu *Vusić protiv Hrvatske*, u kojem je Vrhovni sud Republike Hrvatske, postupajući u okviru istog postupka, reviziju podnositelja predstavke prvo proglasio dopuštenom, da bi je potom, bez valjanog obrazloženja, u kasnijem dijelu postupka proglasio nedopuštenom *ratione valoris*. U navedenoj odluci Europski sud je ukazao (točka 45.) da smatra „da postojanje dviju proturječnih odluka Vrhovnog suda u istome predmetu nije u skladu s načelom pravne sigurnosti. Uloga višega suda u ugovornoj stranci je upravo rješavati sukobe u sudskoj praksi, izbjegavati razilaženja i osigurati jedinstvenu primjenu zakona. Stoga je donošenjem novog rješenja o istome pitanju u istome postupku, suprotnom od prethodnog rješenja, Vrhovni sud u ovome predmetu sâm postao izvor nesigurnosti (vidi, *mutatis mutandis*, *Beian protiv Rumunjske* (br. 1), prethodno citirano, §§ 37–39.). Na taj je način povrijedio načelo pravne sigurnosti sadržano u članku 6. stavku 1. Konvencije. Stoga je došlo do povrede tog članka“ (vidi Europski sud, *Vusić protiv Hrvatske*, toč. 35., 40., 41., 45. i 46., zahtjev broj 48101/07, dostupna na internetskoj stranici Europskog suda www.echr.coe.int).

36. Ustavni sud također podsjeća na odluku Europskog suda u predmetu *Glavak protiv Hrvatske*, u kojem je podnositelj zahtjeva tužbom pokrenuo postupak, koja je odbačena kao nedopuštena odlukama nižestupanijskih sudova, nakon čega je podnositelj zahtjeva podnio reviziju. Vrhovni sud Republike Hrvatske prihvatio je reviziju podnositelja zahtjeva, ispitao njezinu utemeljenost i ukinuo odluke nižih sudova, te naložio ponovno razmatranje predmeta. U ponovnom postupku, nakon što su nižestupanijski sudovi donijeli svoje odluke, podnositelj zahtjeva je izjavio reviziju, koju je Vrhovni sud Republike Hrvatske proglasio nedopuštenom *ratione valoris*, pri čemu nije dao nikakvo obrazloženje o tome zašto je prihvatio prethodnu reviziju podnositelja zahtjeva i odlučio o utemeljenosti. Europski sud je ponovio svoje stajalište iz citirane odluke *Vusić* da postojanje dviju proturječnih odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske u istom predmetu nije u skladu s načelom pravne sigurnosti, te da je Vrhovni sud Republike Hrvatske na taj način povrijedio načelo pravne sigurnosti sadržano u članku 6. stavku 1. Europske konvencije (vidi Europski sud, *Glavak protiv Hrvatske*, presuda od 5. listopada 2017. godine, toč.

18., 20. i 21., zahtjev broj 73692/12, dostupna na internetskoj stranici Ureda zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom www.uredzastupnika.gov.hr).

37. Dovodeći navedena stajališta Europskog suda u vezu s činjenicama konkretnog predmeta, Ustavni sud zapaža da je i u konkretnom predmetu Vrhovni sud, postupajući po istoj reviziji, donio dvije suprotne odluke. Naime, Vrhovni sud je, odlučujući o istoj apelantovoj reviziji, prvo dopustio iznimno odlučivanje o reviziji, a potom, u ponovnom postupku, ocijenio da ne postoje uvjeti za njezino dopuštanje. Ustavni sud smatra da je razlog koji je Vrhovni sud dao u osporenoj odluci (apelant nije postupio u skladu s odredbom članka 237. stavak 5. ZPP-a, odnosno u reviziji nije naznačio pravno pitanje zbog kojeg je revizija podnesena, odnosno razloge zbog kojih je ono važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i jednakopravnosti svih u njegovoj primjeni) proturječan prethodnoj revizijskoj odluci, u kojoj je, primjenom članka 237. st. 3. i 5. ZPP-a, ocijenjeno da je odlučivanje o (istoj) reviziji od značaja za primjenu prava u drugim slučajevima. Pri tome, Vrhovni sud nije dao obrazloženje glede navedene proturječnosti, osim što je ukazao da u ponovnom postupku nije vezan za stajalište iz ukinute presude. Nadalje, Ustavni sud napominje da se u Odluci broj AP-2145/18, kojom je ukinuta prethodna odluka Vrhovnog suda, nije bavio pitanjem dopuštenosti izjavljene revizije, jer je sam Vrhovni sud, postupajući u okviru svog zakonskog ovlaštenja, dopustio iznimno odlučivanje o reviziji, te se navedeno nije ni postavljalo kao sporno pitanje. Ustavni sud također podsjeća da je u Odluci broj AP-2145/18 detaljno obrazložio razloge zbog kojih je smatrao da se osporene odluke temelje na proizvoljnoj primjeni materijalnog prava, uslijed čega je došlo do povrede tužiteljičinog prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine. U svezi s tim, Ustavni sud podsjeća da su odluke Ustavnog suda konačne i obvezujuće (članak VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine), kao i da je člankom 62. stavak (4) Pravila Ustavnog suda propisano da je sud čija je odluka ukinuta dužan donijeti novu odluku, pri čemu je obvezan poštovati pravno shvaćanje Ustavnog suda o povredi Ustavom utvrđenih prava i temeljnih sloboda podnositelja apelacije. Stoga, prema mišljenju Ustavnog suda, te podržavajući praksu Europskog suda u kontekstu ovog pitanja, Vrhovni sud nije mogao donijeti odluku o odbacivanju revizije kao nedozvoljene bez davanja razumnih i obrazloženih razloga za drugačiju ocjenu apelantove revizije.

38. Imajući u vidu sve navedeno, kao i stajališta Europskog suda, među kojima i stajalište da je uloga višeg suda u državi članici upravo da rješava sukob sudske prakse, izbjegne razilaženje i osigura jednoobraznu primjenu prava (vidi Europski sud, *Vusić protiv Hrvatske*, aplikacija broj 48101/07, presuda od 1. listopada 2010. godine, stavak 45.; *Zielinski i Pradal i Gonzales i ostali protiv Francuske* [GZ] br. 24846/94 i 34165/96 do 34173/96, stavak 59., ECHR 1999-VII), Ustavni sud smatra da je Vrhovni sud kao sud posljednje instance za odlučivanje u apelantovom slučaju, protiv čijih odluka nema drugih učinkovitih pravnih lijekova mogućih prema zakonu, zauzimajući drugačije stajalište u osporenoj odluci glede dopuštenosti revizije u odnosu na prethodnu revizijsku

odluku, a da nije dao razumno obrazloženje zašto odstupa od svog prethodnog stajališta i stajalištā Ustavnog suda iz Odluke broj AP-2145/18, povrijedio načelo pravne sigurnosti kao jedan od temeljnih vidova vladavine prava, koje je neodvojiv element prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije.

Ostali navodi

39. S obzirom na zaključak o povredi prava na pravično suđenje, Ustavni sud ne smatra da je potrebno posebno razmatrati apelantove navode o pitanju učinkovitosti pravnog sredstva, te povredi prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

VIII. Zaključak

40. Ustavni sud zaključuje da postoji povreda načela pravne sigurnosti kao jednog od temeljnih vidova vladavine prava u okviru prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije u situaciji kada je Vrhovni sud, zauzimajući drugačije stajalište u osporenoj odluci glede dopuštenosti revizije u odnosu na prethodnu revizijsku odluku, a da nije dao razumno obrazloženje zašto odstupa od svog prethodnog stajališta i stajalištā Ustavnog suda iz Odluke broj AP-2145/18, povrijedio načelo pravne sigurnosti kao jedan od temeljnih vidova vladavine prava.

41. Na temelju članka 59. st. (1) i (2) i članka 62. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

42. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Предмет број АП-3818/20

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ
И МЕРИТУМУ**

Апелација Адема Хоџића из Стоца,
којег заступа Дарислав Папоња,
адвокат из Заједничког адвокатског
уредa „Папоња – Буноза“ из
Мостара, против Пресуде Врховног
суда Федерације Босне и Херце-
говине број 70 0 У 005001 18 У 2 од
9. јула 2020. године

Одлука од 9. марта 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у Великом вијећу, у предмету број **АП-3818/20**, рјешавајући апелацију **Адема Хоџића**, на основу члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 74 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Мато Тадић, председник

Миодраг Симовић, потпредседник

Мирсад Теман, потпредседник

Валерија Галић, судија

Сеада Палаврић, судија

Златко М. Кнежевић, судија

на сједници одржаној 9. марта 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Дјелимично се усваја апелација Адема Хоџића.

Утврђује се повреда права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у односу на доношење одлуке у разумном року у поступку који је окончан Пресудом Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број 70 0 У 005001 18 У 2 од 9. јула 2020. године.

На основу члана 74 став (1) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, налаже се Влади Федерације Босне и Херцеговине да апеланту Адему Хоџићу у року од три мјесеца од доставе ове одлуке исплати износ од 500,00 КМ на име накнаде нематеријалне штете због повреде права на доношење одлуке у разумном року, уз обавезу да након истека тог рока плати законску затезну камату на евентуално неисплаћени износ или дио износа накнаде одређене овом одлуком.

На основу члана 72 став (5) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, налаже се Влади Федерације Босне и Херцеговине да у року од три мјесеца од дана достављања ове одлуке обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о предузетим мјерама с циљем извршења ове одлуке.

Одбија се као неоснована апелација Адема Хоџића поднесена против Пресуде Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине број 70 0 У 005001 18 У 2 од 9. јула 2020. године у односу на остале аспекте права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и забрану дискриминације из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

Образложење

I. Увод

1. Адем Хоџић (у даљњем тексту: апелант) из Стоца, којег заступа Дарислав Папоња, адвокат из Заједничког адвокатског уреда „Папоња – Буноза“ из Мостара, поднио је 22. октобра 2020. године апелацију Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) против Пресуде Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Врховни суд) број 70 0 У 005001 18 У 2 од 9. јула 2020. године.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Врховног суда и Федералног министарства за питања бораца и инвалида Одбрамбено-ослободилачког рата (у даљњем тексту: Федерално министарство) затражено је 27. децембра 2021. године да доставе одговоре на апелацију.

3. Позвани су доставили одговоре на апелацију 30. децембра 2021. године и 19. јануара 2022. године.

4. Одговори на апелацију су 24. јануара 2022. године достављени апелантовом заступнику на изјашњење.

5. Апелантов заступник није доставио изјашњење на одговоре на апелацију у остављеном року.

III. Чињенично стање

6. Чињенице предмета које произлазе из апелантових навода и докумената предочених Уставном суду могу да се сумирају на следећи начин.

Уводне напомене

7. Рјешењем Службе за општу управу и борачко-инвалидску заштиту Општине Столац (у даљњем тексту: Служба) број УП-И-04-43-И-456/05 од 25. септембра 2006. године апеланту је признато својство ратног војног инвалида V групе са 70% инвалидитета и III степен ортопедског додатка трајно по основу рањавања задобијеног као припадник Армије РБиХ, почевши од 1. јануара 2006. године и даље док постоје законом прописани услови за коришћење признатог права са правом на личну инвалиднину у мјесечном износу од 225,48 КМ и III степен ортопедског додатка у мјесечном износу од 119,79 КМ.

8. Рјешењем Управе за питања бораца Херцеговачко-неретванског кантона (у даљњем тексту: Управа) број РЛ-14-43-2180/07-2 од 7. марта 2007. године, након извршене ревизије, поништено је Рјешење Службе број УП-И-04-43-1-456/05 од 25. септембра 2006. године и апеланту је, у складу са Законом о правима бранилаца и чланова њихових породица (у даљњем тексту: Закон о правима бранилаца), признато својство ратног војног инвалида V групе са 70% инвалидитета трајно по основу рањавања задобијеног као припадник Армије РБиХ и одређено је да као такав има право на личну инвалиднину у мјесечном износу од 225,48 КМ и остала права прописана законом. Такође, одређено је да апеланту права призната тим рјешењем припадају од 1. јануара 2006. године и трају док постоје законом прописани услови за коришћење признатих права.

Оспорени поступак

9. Рјешењем Федералног министарства број УП-И-03-41-ЗКЗ-1243/14 од 7. јануара 2015. године, које је донесено по службеној дужности у поступку контроле законитости коришћења права на личну инвалиднину, укинута је коначно рјешење Управе од 7. марта 2007. године, као и рјешење Службе од 25. септембра 2006. године, правне и материјалне посљедице које су рјешења произвела од дана доношења и управна ствар је ријешена тако што је апеланту престало својство ратног војног инвалида и право на личну инвалиднину са 7. јануаром 2015. године.

10. Пресудом Врховног суда број 70 0 У 005001 15 У од 31. августа 2017. године уважена је апелантова тужба, поништено рјешење Федералног министарства од 7. јануара 2015. године и предмет је враћен Федералном министарству на поновно рјешавање.

11. Рјешењем Федералног министарства број УП-И-3-41-ЗКЗ-1243/14-1 од 29. октобра 2018. године укинута је коначно рјешење Управе од 7. марта 2007. године и управна ствар ријешена тако што је апеланту признато својство ратног војног инвалида X групе са 20% војног инвалидитета по основу рањавања задобијеног за вријеме вршења војне дужности у Оружаним снагама (АРБиХ) и као такав има право на личну инвалиднину у мјесечном износу од 42,50 КМ и остала права прописана законом. Истим рјешењем одређено је да призната права припадају апеланту од 29. октобра 2018. године и трају док постоје законом прописани услови за коришћење признатих права.

12. У образложењу рјешења Федерално министарство је навело да је након извршене ревизије увјерења о припадности и околности страдања упутило предмет личне инвалиднине Љекарској комисији Кантоналног института за медицинско вјештачење здравственог стања у Мостару, која је налазом и мишљењем утврдила да је апелантов инвалидитет испод 20%. Затим, Федерално министарство је указало да је, поступајући по пресуди Врховног суда од 31. августа 2017. године, поново доставило комплетан спис надлежној љекарској комисији за медицинско вјештачење, која је на основу поновног прегледа и медицинске документације донијела нови налаз и мишљење од 16. априла 2018. године којим је утврђен апелантов инвалидитет у висини од 20% трајно. Надаље, истакнуто је да је у складу са чланом 4 Правилника о измјенама и допунама Правилника о раду љекарских комисија у поступку по Закону о правима бранилаца, апелант изјавио приговор на налаз и мишљење Љекарске комисије од 16. априла 2018. године у којем је наведено да је лијечнички преглед трајао свега неколико минута, искључиво на визуелан начин и у потпуности игноришући медицинску документацију. У вези с тим, наведено је да је Љекарска комисија за медицинско вјештачење у поступку по Закону о спровођењу контроле законитости коришћења права из области бранилачко-инвалидске заштите (у даљњем тексту: Закон о спровођењу контроле) донијела нови налаз и мишљење од 11. јуна 2018. године којим је потврђен проценат апелантовог инвалидитета утврђен претходним налазом и мишљењем Љекарске комисије, уз децидирано образложење разлога за смањење процента војног инвалидитета у односу на коначно рјешење. Даље, истакнуто је да је налаз и мишљење дат на основу постојеће медицинске документације о лијечењу и на основу непосредног прегледа апеланта који се одазвао на позив Љекарске комисије за преглед, на који начин је учествовао у поступку утврђивања процента инвалидитета. Затим, надлежна љекарска комисија дала је оцјену апелантовог војног инвалидитета у складу са одредбама Правилника о раду љекарских комисија и Правилника о измјенама и допунама Правилника о раду љекарских комисија. Федерално министарство је навело да је чланом 3 Закона о правима бранилаца прописано да је ратни војни инвалид лице које је вршећи војне дужности у

Оружаним снагама под условима и околностима из члана 2 став 1 Закона задобило рану, повреду, болест или погоршање болести, због чега је наступило оштећење његовог организма најмање за 20%. Федерално министарство је указало како је у поновном поступку дошло до измјене чињеничног стања у односу на поништено рјешење од 7. јануара 2015. године, то је одлучено као у диспозитиву рјешења. Према томе, истакнуто је да су испуњени услови из члана 7 тачка 3 Закона о спровођењу контроле и чл. 3 и 10 Закона о правима бранилаца за даље признавање статуса ратног војног инвалида.

13. Пресудом Врховног суда број 70 0 У 005001 18 У 2 од 9. јула 2020. године одбијена је апелантова тужба коју је поднио против рјешења Федералног министарства од 29. октобра 2018. године.

14. У образложењу пресуде Врховни суд је навео да је апелант тужбом оспорио налаз и мишљење Лјекарске комисије од 11. јуна 2018. године и истакао да је у току поступка дошло до повреде одредаба Закона о управном поступку, а на основу погрешно утврђеног чињеничног стања, те се позвао на Пресуду Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд ФБиХ) број У-17/12 од 7. фебруара 2013. године и предложио да се одржи јавна расправа. Надаље, навео је да је апелантов пуномоћник прије заказане јавне расправе поднеском од 16. априла 2020. године прецизирао тужбени захтјев и предложио да се одржи нејавна сједница (Врховни суд је одржао нејавну сједницу 9. јула 2020. године). Врховни суд је навео да је Федерално министарство у поновном поступку, на основу члана 7 став 3 и члана 14 Закона о спровођењу контроле, укинуло коначно рјешење Управе од 7. марта 2007. године и управну ствар ријешило на наведени начин. Даље, наведено је да је налазом и мишљењем од 16. априла 2018. године Лјекарска комисија, на основу увида у комплетну медицинску документацију и непосредним прегледом апеланта, утврдила апелантов војни инвалидитет у висини од 20%. Затим, наведено је да је по апелантовом приговору Лјекарска комисија донијела налаз и мишљење од 11. јуна 2018. године којим је апелантов војни инвалидитет оцијенен у висини од 20%. Дакле, Врховни суд је навео да је налаз и мишљење Лјекарске комисије од 11. јуна 2018. године потпун, јасан и довољно образложен и да садржи све чињенице и околности које су са медицинског стајалишта од значаја за доношење правилног рјешења у складу са чланом 8 став 2 Правилника о раду лјекарских комисија, а да је дат на основу непосредног прегледа апеланта. У вези с тим, наведено је да нису основани тужбени наводи да су повријеђене одредбе Правилника о раду лјекарских комисија и Закона о управном поступку. Такође, Врховни суд је указао да је као неосноване оцијенио и остале приговоре из тужбе јер немају утицај на другачије одлучење у предметној правној ствари.

IV. Апелација

а) Наводи из апелације

15. Апелант је навео да му је повријеђено право на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), укључујући и право на суђење у разумном року као елемент права на правично суђење, те забрана дискриминације из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције. Осим тога, апелант је навео да му је повријеђено и право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

16. Апелант је навео да је у конкретном случају дошло до произвољне примјене материјалног права, тј. одредбе члана 7 став 3 Закона о спровођењу контроле, иако је Одлуком Уставног суда ФБиХ број У-17/12 од 7. фебруара 2013. године утврђено да наведена одредба није у сагласности са чланом 6 став 1 Европске конвенције. Такође, истакнуто је да је у управном поступку пред Федералним министарством и управном спору пред Врховним судом произвољно примијењено процесно право (члан 8 Закона о управном поступку) и да саслушање странке прије доношења рјешења треба обавити стварно и мјесно надлежни орган (Федерално министарство), а не Институт за медицинско вјештачење који нема овлашћење да саслушава апеланта. Потом је наведено да је Врховни суд произвољно примијенио материјално право, чиме је апелант стављен у неповољнији положај у односу на остале припаднике бранилачке популације којима је вршена ревизија права по истом основу као и апеланту, а у којима је Врховни суд донио знатно другачије одлуке. Апелант је указао да дужина трајања конкретног поступка не задовољава захтјев разумног рока из члана 6 став 1 Европске конвенције. У вези с тим, истакнуто је да је поступак, који је значајан за апеланта и који није сложен, трајао дуже од пет година, при чему је навео хронологију предметног поступка.

б) Одговор на апелацију

17. Врховни суд је навео да у цијелости остаје при разлозима за доношење оспорене пресуде, који су наведени у образложењу, те сматра да нису повријеђена апелантова права. Предложено је да се апелација одбије.

18. Федерално министарство је детаљно навело хронолошки ток поступка и предложило да се апелација одбије као неоснована. Такође, указано је да није дошло до повреде права на суђење у разумном року као једног од елемената права на правично суђење, него је на период наведен у апелацији утицао број предузетих радњи, као и велики број предмета код тог органа, као и код судских органа.

V. Релевантни прописи

19. **Закон о спровођењу контроле законитости коришћења права из области бранилачко-инвалидске заштите** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 82/09, 11/10 – исправка, 4/13 – одлука УСФБиХ и 24/13 – одлука УСФБиХ) у релевантном дијелу гласи:

Члан 7. став (3)

(Ревизија рјешења којима су призната права)

(3) У случајевима из члана 6. став 7. овог закона када надлежна комисија Института утврди мањи или већи проценат војног инвалидитета у односу на раније утврђени проценат војног инвалидитета или утврди војни инвалидитет испод 20%, или мањи или виши степен ортопедског додатка или додатка за туђу његу и помоћ од другог лица, Федерално министарство ће у поступку ревизије укинути рјешење са даном доношења новог рјешења и само ријешити управну ствар, без позивања корисника права по било којем основу.

НАПОМЕНА:

Пресудом Уставног суда Федерације БиХ, број У-17/12 од 7. фебруара 2013. године објављеном у „Службеним новинама Федерације БиХ“, број 24/13 од 27. 3. 2013. године утврђује се да члан 7. ст. 2. и 3. у дијелу који гласи: „и само ријешити управну ствар без позивања корисника права по било којем основу“ Закона о спровођењу контроле законитости коришћења права из области борачко-инвалидске заштите („Службене новине Федерације БиХ“, број 82/09) нису у сагласности са чланом 6. став 1. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода.

20. **Закон о правима бранилаца и чланова њихових породица** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 33/04, 56/05 – исправка, 70/07, 9/10, 95/13 – одлука УСФБиХ и 90/17). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст релевантних одредби Закона о правима бранилаца и чланова њихових породица („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 33/04, 56/05 – исправка, 70/07, 9/10 и 95/13 – одлука УСФБиХ) сачињен у Уставном суду, који гласи:

Члан 3. став (1)

Ратни војни инвалид је држављанин Босне и Херцеговине који је, вршећи војне дужности, друге дужности за циљеве одбране у саставу Оружаних снага, учествујући у одбрани Босне и Херцеговине у периоду и под условима и околностима из члана 2. став 1. овог Закона, задобио рану, повреду, болест или погоршање болести, па је због тога наступило оштећење његовог организма најмање за 20%.

21. **Закон о управном поступку** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 2/98 и 48/99). За потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у

службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима, а који у релевантном дијелу гласи:

6. Начело ефикасности

Члан 6.

Кад органи и институције које имају јавне овласти рјешавају у управним стварима, дужни су да осигурају ефикасно остваривање права и интереса грађана, подuzeћа (друштвава), установа и других правних лица, што обухвата добру организацију на извршавању послова органа, која осигурава брзо, потпуно и квалитетно рјешавање управних ствари у управном поступку уз свестрано разматрање тих ствари.

14. Економичност поступка

Члан 14.

Поступак се има водити брзо и са што мање трошкова и губитка времена за странку и друге особе које учествују у поступку, али тако да се прибави све што је потребно за правилно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног рјешења.

22. Закон о управним споровима („Службене новине Федерације БиХ“ број 9/05) у релевантном дијелу гласи:

Члан 28. ст. (1) и (2)

О управним споровима суд рјешава нејавно, по судији појединцу или на сједници.

Ако странка у спору затражи да присуствује нејавном рјешавању или да се у предмету одржи јавна расправа, суд је дужан обавијестити странке и заинтересована лица, ако их има, о датуму нејавног рјешавања и њиховом праву да том рјешавању присуствују, односно одржати усмену расправу јавно (у даљем тексту: расправа).

5. Остале одредбе поступка

Члан 55.

Уколико овај закон не садржи одредбе о поступку у управним споровима, сходно ће се примјењивати одговарајуће одредбе закона којим је уређен парнични поступак.

23. Закон о парничном поступку („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 53/03, 73/05, 19/06 и 98/15). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду, који гласи:

Члан 10.

(1) Странка има право да суд одлучи о њеним захтјевима и приједлозима у разумном року.

(2) Суд је дужан да спроведе поступак без одуговлачења и са што мање трошкова, те да онемогући сваку злоупотребу права која странкама припадају у поступку.

VI. Допустивост

24. У складу са чланом VI/36) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд, такође, има апелациону надлежност у питањима која су садржана у овом уставу када она постану предмет спора због пресуде било којег суда у Босни и Херцеговини.

25. У складу са чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд може да разматра апелацију само ако су против пресуде, односно одлуке која се њоме побија, исцрпљени сви дјелотворни правни лијекови могући према закону и ако је поднесена у року од 60 дана од дана када је подносилац апелације примио одлуку о посљедњем дјелотворном правном лијеку који је користио.

26. У конкретном случају предмет оспоравања апелацијом је Пресуда Врховног суда број 70 0 У 005001 18 У 2 од 9. јула 2020. године, против које нема других дјелотворних правних лијекова могућих према закону. Затим, оспорену пресуду Врховног суда апелантов пуномоћник је примио 10. септембра 2020. године, а апелација је поднесена 22. октобра 2020. године, тј. у року од 60 дана, како је прописано чланом 18 став (1) Правила Уставног суда. Коначно, апелација испуњава и услове из члана 18 ст. (3) и (4) Правила Уставног суда јер не постоји неки други формални разлог због којег апелација није допуствива, нити је очигледно (*prima facie*) неоснована.

27. Имајући у виду одредбе члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине и члана 18 ст. (1), (3) и (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да предметна апелација испуњава услове у погледу допуствивости.

VII. Меритум

28. Апелант тврди да му је повријеђено право на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције, укључујући и право на суђење у разумном року као елемент права на правично суђење, те забрана дискриминације из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције. Осим тога, апелант је навео да му је повријеђено и право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

Право на правично суђење

29. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

е) Право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези с кривичним поступком.

30. Члан 6 став 1 Европске конвенције у релевантном дијелу гласи:

1. Приликом утврђивања његових грађанских права и обавеза или кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом установљеним законом. [...]

31. Уставни суд указује да се ради о поступку контроле законитости коришћења права на личну инвалиднину по службеној дужности, дакле неспорно је да се ради о предмету грађанскоправне природе, те стога апелант ужива гаранције права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције.

У односу на оспорену одлуку

32. Уставни суд запажа да се апелациони наводи у односу на повреду права на правично суђење, у суштини, односе на тврдњу о произвољној примјени позитивноправних прописа. Уставни суд указује на то да, према пракси Европског суда и Уставног суда, задатак ових судова није преиспитивање закључака редовних судова у погледу чињеничног стања и примјене позитивноправних прописа (види Европски суд, *Pronina против Русије*, одлука о допустивости од 30. јуна 2005. године, апликација број 65167/01). Наиме, Уставни суд није надлежан да супституише редовне судове у процјени чињеница и доказа, већ је, генерално, задатак редовних судова да оцијене чињенице и доказе које су извели (види Европски суд, *Thomas против Уједињеног Краљевства*, пресуда од 10. маја 2005. године, апликација број 19354/02). Задатак Уставног суда је да испита да ли су, евентуално, повријеђена или занемарена уставна права (право на правично суђење, право на приступ суду, право на дјелотворан правни лијек и др.), те да ли је примјена закона била, евентуално, произвољна или дискриминациона.

33. Уставни суд запажа да је, у коначници, оспореном пресудом Врховног суда одбијена тужба коју је апелант поднио против рјешења Федералног министарства од 29. октобра 2018. године којим је по службеној дужности у поступку контроле законитости коришћења права на личну инвалиднину укинута коначно рјешење Управе од 7. марта 2007. године и управна ствар ријешена тако што је апеланту

признато својство ратног војног инвалида X групе са 20% војног инвалидитета и право на личну инвалиднину у одређеном мјесечном износу. Уставни суд запажа да из образложења оспорене пресуде Врховног суда произлази да је налаз и мишљење Лјекарске комисије од 11. јуна 2018. године према оцјени тог суда потпун, јасан и довољно образложен и садржи све чињенице и околности које су са медицинског становишта од значаја за доношење правилног рјешења у складу са чланом 8 став 2 Правилника о раду лјекарских комисија.

34. Даље, Уставни суд запажа да је апелант указао да је у поступку арбитрарно примијењена одредба члана 8 Закона о управном поступку (повријеђено начело саслушања странке). У вези с наведеним, Уставни суд налази да из образложења пресуде Врховног суда произлази да је тај суд одржао сједницу за нејавно рјешавање, како је предложио апелантов пуномоћник у поднеску од 16. априла 2020. године. Надаље, истакнуто је да је у поновном поступку пред Федералним министарством донесен нови налаз и мишљење Лјекарске комисије од 16. априла 2018. године (којим је апелантов инвалидитет цијењен у висини од 20%). Потом, наведено је да је апелант искористио право и изјавио приговор на наведени налаз и мишљење, по којем је Лјекарска комисија донијела нови налаз и мишљење од 11. јуна 2018. године, којим је дала потпуну, јасну и довољно образложену оцјену војног инвалидитета у складу с релевантним одредбама, на основу релевантне медицинске документације и на основу непосредног прегледа апеланта, који је на тај начин учествовао у поступку. У вези с тим, Уставни суд налази да је одредбама члана 8 Закона о управном поступку, између осталог, прописано да се прије доношења рјешења странци мора пружити могућност да се изјасни о свим чињеницама и околностима које су важне за доношење рјешења. Надаље, Уставни суд указује да је одредбама члана 28 Закона о управним споровима, између осталог, прописано да о управним споровима суд рјешава нејавно, по судији појединцу или на сједници, те да је суд, ако странка у спору затражи да присуствује нејавном рјешавању или да се у предмету одржи јавна расправа, дужан да обавијести странке и заинтересована лица, ако их има, о датуму нејавног рјешавања и њиховом праву да том рјешавању присуствују, односно да одржи усмену расправу јавно. Имајући у виду наведене одредбе и образложење које је Врховни суд дао у вези с тим, Уставни суд ове апелантове наводе оцјењује неоснованим.

35. Надаље, Уставни суд налази да је апелант указао на произвољну примјену члана 7 став 3 Закона о спровођењу контроле, иако је Уставни суд ФБиХ утврдио да наведена законска одредба није у сагласности са чланом 6 став 1 Европске конвенције. У вези с тим, Уставни суд примјећује да је наведеним одредбама, између осталог, прописана надлежност Федералног министарства да у поступку ревизије укине рјешење, а да је Одлуком Уставног суда ФБиХ број У-17/12 од 7. фебруара 2013. године, између осталог, утврђено да само дио одредбе члана 7 став

3 који гласи „и само ријешити управну ствар без позивања корисника права по било којем основу“ није у сагласности са чланом 6 став 1 Европске конвенције. Дакле, произлази да су апелантови наводи неосновани.

36. На основу изложеног, Уставни суд сматра да су Федерално министарство и Врховни суд у образложењима својих одлука дали детаљне и јасне разлоге у погледу примјене релевантних законских одредби на предметну ситуацију, односно да су испоштовали гаранције права на правично суђење из члана 6 став 1 Европске конвенције. Стога, Уставни суд сматра да су апелантови наводи о повреди права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције у овом дијелу неосновани.

У односу на суђење у разумном року

Релевантна начела

37. Уставни суд, прије свега, истиче да се, према конзистентној пракси Европског суда и Уставног суда, разумност дужине трајања поступка мора оцијенити у свјетлу околности појединог предмета, водећи рачуна о критеријумима успостављеним судском праксом Европског суда, а нарочито о сложености предмета, понашању страна у поступку и надлежног суда или других јавних власти, те о значају који конкретна правна ствар има за апеланта (види Европски суд, *Микулић против Хрватске*, апликација број 53176/99 од 7. фебруара 2002. године, Извјештај број 2002-I, став 38).

Период који се узима у обзир

38. Уставни суд запажа да је Федерално министарство у поступку контроле законитости коришћења права на личну инвалиднину по службеној дужности донијело рјешење од 7. јануара 2015. године, а да је поступак окончан пресудом Врховног суда од 9. јула 2020. године. Дакле, релевантан период који ће Уставни суд узети у обзир приликом разматрања дужине оспореног поступка јесте пет година и око шест мјесеци.

Анализа дужине трајања поступка

39. У конкретном случају ради се о управном поступку и поступку управног спора у којима се одлучивало о апелантовом статусу ратног војног инвалида. Имајући у виду чињенична и правна питања која је требало расправити, Уставни суд сматра да се у конкретном случају радило о једноставном предмету. Такође, Уставни суд запажа да је конкретни поступак значајан за апеланта јер је од његовог исхода зависио апелантов статус ратног војног инвалида и права која му по том основу припадају.

40. Уставни суд запажа да је Федерално министарство у поступку контроле законитости коришћења права на личну инвалиднину по службеној дужности донијело рјешење од 7. јануара 2015. године којим је укинута коначно рјешење Управе од 7. марта 2007. године и рјешење Службе од 25. септембра 2006. године и управна ствар ријешена тако да апеланту престаје својство ратног војног инвалида и право на личну инвалиднину са 7. јануаром 2015. године. Даље, наведено је да је Врховни суд, одлучујући у управном спору по апелантовој тужби, донио пресуду након двије године и око седам мјесеци (рачунајући од датума доношења рјешења Федералног министарства од 7. јануара 2015. године) којом је уважена тужба, поништено оспорено рјешење и предмет је враћен Федералном министарству на поновни поступак. Затим, Федерално министарство је спровело поновни поступак, те је рјешење којим је одлучено о апелантовом статусу ратног војног инвалида и правима по том основу донесено након једне године и око два мјесеца, рачунајући од дана доношења пресуде Врховног суда. Поступајући по апелантовој тужби, Врховном суду је била потребна једна година и око осам мјесеци да донесе пресуду којом је окончан предметни поступак. При томе, Уставни суд запажа да се Врховни суд у одговору на апелацију уопште није изјаснио у односу на наводе о дужини трајања предметног поступка. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да дужина трајања предметног поступка није задовољила захтјев „разумног рока“ из члана 6 став 1 Европске конвенције јер је поступак који је значајан за апеланта и који није сложен трајао пет година и око шест мјесеци, при чему је поступак пред Врховним судом (прва фаза) трајао двије године и око седам мјесеци, односно једну годину и око осам мјесеци (друга фаза), а да се Врховни суд у одговору на апелацију уопште није изјаснио у односу на наводе о дужини трајања предметног поступка.

41. Стога, Уставни суд закључује да дужина трајања конкретног поступка не задовољава захтјев разумног рока из члана 6 став 1 Европске конвенције тако да у конкретном случају постоји повреда права на суђење у разумном року као једном од елемената права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције.

Питање накнаде на име нематеријалне штете

42. Уставни суд подсјећа да, према члану 74 став (1) Правила Уставног суда, у одлуци којом усваја апелацију Уставни суд може да одреди накнаду на име нематеријалне штете. Према члану 74 став (2) Правила Уставног суда, ако Уставни суд одреди да је потребно додијелити новчану накнаду, одредиће је на основу праведности, узимајући у обзир стандарде који произлазе из праксе Уставног суда.

43. С обзиром на одлуку у овом предмету, а имајући у виду пресуде Европског суда против Босне и Херцеговине (види Европски суд, *Дорић против БиХ*, апликација

број 68811/13 од 7. новембра 2017. године, *Шкрбић и Вујичић против БиХ*, апликације бр. 37444/17 и 75271/17 од 6. јуна 2019. године и *Хаџаџић и остали против БиХ*, апликација број 10770/18 од 16. јануара 2020. године), досадашњу праксу, економске услове у Босни и Херцеговини (подаци доступни на www.bhas.ba) и околности конкретног случаја, према члану 74 Правила, односно члану 41 Европске конвенције, Уставни суд сматра да апеланту у конкретном случају на име накнаде нематеријалне штете због недоношења одлуке у разумном року треба исплатити укупан износ од 500,00 КМ.

44. Наведени износ апеланту је дужна да исплати Влада Федерације Босне и Херцеговине у року од три мјесеца од дана достављања ове одлуке. Ова одлука Уставног суда у дијелу који се односи на накнаду нематеријалне штете представља извршну исправу.

Право на имовину

45. У односу на наводе о повреди права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, Уставни суд запажа да се апелантове тврдње о кршењу наведеног права заснивају на истим наводима које је апелант истакао у вези с правом на правично суђење, што је Уставни суд већ образложио у претходним тачкама ове одлуке и за које је закључио да су неосновани. С обзиром на то, Уставни суд сматра да су апелантови наводи о кршењу права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију, такође, неосновани.

Забрана дискриминације

46. У погледу апелационих навода о повреди забране дискриминације, Уставни суд запажа да апелант сматра да је дискриминисан у вези с правом на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције. Уставни суд подсјећа на то да постоји дискриминација ако резултира различитим третманом појединаца у сличним позицијама и ако тај третман нема објективно или разумно оправдање. Да би био оправдан, третман мора да тежи законитом циљу, те мора да постоји разуман однос пропорционалности између коришћених средстава и циља који се треба остварити (види Европски суд, *Marckx против Белгије*, став 33). Стога је потребно установити да ли се према апеланту поступало друкчије него према другима у истим или сличним ситуацијама. У вези с тим, Уставни суд запажа да апелант повреду наведеног права, у суштини, веже за наводе да је Врховни суд произвољно примијенио материјално право, чиме га је ставио у неповољнији положај у односу на остале припаднике бранилачке популације којима је вршена ревизија права по истом основу као и апеланту и којима је Врховни суд донио знатно другачије одлуке. С обзиром на то да апелант није понудио никакве друге аргументе у прилог тврдњи о наводној дискриминацији,

Уставни суд закључује да су апелациони наводи о повреди забране дискриминације из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције у вези с правом на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције, такође, неосновани.

VIII. Закључак

47. Уставни суд закључује да постоји повреда права на правично суђење у односу на доношење одлуке у разумном року као једног од елемената права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције будући да је поступак контроле законитости коришћења права на личну инвалиднину трајао пет година и око шест мјесеци, при чему је поступак (прва фаза) пред Врховним судом трајао двије године и око седам мјесеци, односно једну годину и око осам мјесеци (друга фаза), за што у одговору на апелацију Врховни суд није понудио образложење којим би евентуално оправдао дужину трајања поступка.

48. С друге стране, Уставни суд закључује да нема повреде права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције у односу на остале аспекте права на правично суђење када нису основани апелантови наводи да су у поступку произвољно примјењене релевантне законске одредбе на предметну ситуацију.

49. Уставни суд, такође, закључује да у конкретном случају нема повреде права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију када апелант повреду овог права доводи у везу с правом на правично суђење (произвољна примјена права), за које наводе је Уставни суд закључио да су неосновани.

50. Уставни суд закључује да није дошло до повреде забране дискриминације из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције јер апелант осим навода о произвољној примјени материјалног права није понудио никакве друге аргументе у прилог тврдњи о наводној дискриминацији.

51. На основу члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 74 Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

52. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједник
Уставног суда Босне и Херцеговине
Мато Тадић

Predmet broj AP-1312/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI
I MERITUMU**

Apelacija Bojana Budiše iz Banje Luke, kojeg zastupa Marko Mikeš, advokat iz Banje Luke, protiv Rješenja Vrhovnog suda Republike Srpske broj 11 0 K 021157 22 Kž 4 od 22. marta 2022. godine

Odluka od 22. juna 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP-1312/22**, rješavajući apelaciju **Bojana Budiše**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. st. (1) i (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

na sjednici održanoj 22. juna 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se apelacija Bojana Budiše.

Utvrdjuje se povreda prava iz člana 7. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ukida se Rješenje Vrhovnog suda Republike Srpske broj 11 0 K 021157 22 Kž 4 od 22. marta 2002. godine.

U smislu člana 62. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ostavlja se na pravnoj snazi Rješenje Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 K 021157 21 Kv od 16. novembra 2021. godine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Bojan Budiša (u daljnjem tekstu: apelant) iz Banje Luke, kojeg zastupa Marko Mikeš, advokat iz Banje Luke, podnio je 19. aprila 2022. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Vrhovnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj 11 0 K 021157 22 Kž 4 od 22. marta 2022. godine. Apelacija je zavedena pod brojem AP-1312/22. Apelant je u navedenoj apelaciji tražio da Ustavni sud donese privremenu mjeru kojom se odgađa izvršenje kazne zatvora u trajanju od jedne godine.

2. Isti apelant, kojeg zastupa Milica Cvijanović, advokat iz Banje Luke, podnio je 19. aprila 2022. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv istog rješenja. Apelacija je zavedena pod brojem AP-1369/22.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. S obzirom na to da se apelacije registrirane pod brojevima AP-1312/22 i AP-1369/22 odnose na isto pitanje, te da je osporena ista presuda, Ustavni sud je, u skladu sa članom 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju predmeta u kojima će se voditi jedan postupak i donijeti jedna odluka pod brojem AP-1312/22.

4. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Vrhovnog suda i Okružnog javnog tužilaštva Banja Luka (u daljnjem tekstu: Tužilaštvo) u predmetu broj *AP-1312/22* zatraženo je da dostave odgovore na apelaciju. Tužilaštvo je dostavilo odgovor, koji je dostavljen apelantu (odnosno advokatima iz obje apelacije, jer se radi o istoj osporenoj odluci) 24. maja 2022. godine radi eventualnog izjašnjenja (nije bilo izjašnjenja). Vrhovni sud je dostavio odgovor, koji je dostavljen apelantu radi eventualnog izjašnjenja (31. maja 2022. godine, nije bilo izjašnjenja). Također, Ustavni sud je dostavio predmet i Okružnom sudu iako odluka Okružnog suda nije bila osporena (ali odgovor nije slao apelantu na izjašnjenje).

III. Činjenično stanje

Uvodne napomene

5. Presudom Okružnog suda broj 11 0 K 021157 18 K od 5. aprila 2019. godine, koja je potvrđena Presudom Vrhovnog suda broj 11 0 K 021157 19 Kž od 10. septembra 2020. godine, apelant je proglašen krivim što je u vremenu, u mjestu i na način opisan u izreci presude počinio krivično djelo omogućavanje uživanja opojnih droga iz člana 208. stav (2) u vezi sa stavom (1) Krivičnog zakonika Republike Srpske (u daljnjem tekstu: KZRS) za koje je osuđen na kaznu zatvora u trajanju od jedne godine.

6. Ustavni sud je donio Odluku broj AP-4177/21 od 23. februara 2022. godine kojom je, rješavajući o apelaciji istog apelanta, utvrdio povredu prava iz člana 7. Evropske konvencije i ukinuo rješenje Vrhovnog suda (naveden broj) kojim je odbijen apelantov zahtjev da mu se zatvorska kazna zamijeni novčanom kaznom. Ustavni sud je vratio predmet na ponovni postupak Vrhovnom sudu, koji je bio dužan da po hitnom postupku donese novu odluku poštujući prava iz člana 7. Evropske konvencije.

Osporene odluke

7. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predloženih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način:

8. Vrhovni sud je donio Rješenje broj 11 0 K 021157 22 Kž 4 od 22. marta 2022. godine kojim je, uvažavajući žalbu tužioca, preinačeno Rješenje Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 K 021157 21 Kv od 16. novembra 2021. godine¹ i odbio kao neosnovan apelantov zahtjev da se kazna zatvora u trajanju od jedne godine, izrečena pravosnažnom Presudom Okružnog suda broj 11 0 K 021157 18 K od 5. aprila 2019. godine, zamijeni novčanom kaznom.

9. U obrazloženju rješenja Vrhovni sud je, između ostalog, ukazao da je Odlukom Ustavnog suda broj AP-4177/21 ukinuto rješenje Vrhovnog suda (kojim je ukinuto rješenje Okružnog suda od 16. novembra 2021. godine), te da je u ponovnom postupku, shodno navedenoj odluci Ustavnog suda i u vezi sa žalbenim prigovorima, u smislu odredbe člana 320. Zakona o krivičnom postupku RS (u daljnjem tekstu: ZKP), ispitao pobijano rješenje i odlučio kao u izreci za šta je dao sljedeće razloge:

10. Apelant je proglašen krivim Presudom Okružnog suda broj 11 0 K 021157 18 K od 5. aprila 2019. godine zbog krivičnog djela iz člana 208. stav (2) u vezi sa stavom (1) KZRS („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 64/17), koja je potvrđena Presudom Vrhovnog suda broj 11 0 K 021157 19 Kž od 10. septembra 2020. godine, kada je postala pravosnažna. Zakon prema kojem je apelantu suđeno i prema kojem mu je izrečena pravosnažna presuda nije propisivao mogućnost da se zamijeni izrečena kazna zatvora koja ne prelazi jednu godinu novčanom kaznom. Ta mogućnost, kako je istakao Vrhovni sud, stvorena je tek 3. marta 2021. godine, kada je na snagu stupio Zakon o izmjenama i dopunama KZRS („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 15/21 od 23. februara 2021. godine), koji je odredbom člana 46a. stav (3) propisao da se izrečena kazna zatvora koja ne prelazi jednu godinu može zamijeniti novčanom kaznom na zahtjev osuđenog, shodno odredbi člana 50. st. (2) i (3) tog zakona.

11. Vrhovni sud je ukazao da je postupak zamjene kazne zatvora jedan od načina izvršenja kazne zatvora i da se na njega primjenjuju odredbe izvršnog krivičnog

¹ Ustavni sud ukazuje da se radi o rješenju koje je prethodilo rješenju Vrhovnog suda, koje je ukinuto prema Odluci broj AP-4177/21.

zakonodavstva. Vrhovni sud je ukazao da KZRS ne sadrži posebne opće odredbe o izvršenju krivičnih sankcija, kao što je to sadržavao raniji Krivični zakon Republike Srpske, već je to prepušteno izvršnom krivičnom zakonodavstvu. Zakon o izvršenju krivičnih i prekršajnih sankcija Republike Srpske ne uređuje materiju zamjene kazne zatvora novčanom kaznom, već samo izvršenje kazne zatvora u obliku i na način kako je to odlučeno u pravosnažnoj presudi. Osnov za izvršenje je pravosnažna presuda koju je donio sud i ona se u izvršenju krivičnih sankcija ne može revidirati.

12. Kad je riječ o primjeni blažeg zakonodavstva poslije pravosnažnosti presude, stav Vrhovnog suda je da nije moguće primijeniti blaži zakon osim ako je u postupku po nekom vanrednom pravnom lijeku došlo do glavnog pretresa, odnosno do ponovnog meritornog odlučjenja (zahtjev za zaštitu zakonitosti ili zahtjev za ponavljanje postupka, što u konkretnom predmetu nije slučaj). Vrhovni sud je ukazao da, ukoliko bi se prihvatila teza da je primjena blažeg zakona obavezna poslije pravosnažnosti presude van navedenih situacija i tzv. akcesornim postupcima, to se ne bi moglo ograničiti samo na zamjenu kazne zatvora novčanom kaznom, već bi se moglo protegnuti na sve druge elemente kao što su postojanje krivičnog djela, oslobađanje od kazne, blaže kažnjavanje i visina zapriječene kazne. Međutim, prema stavu Vrhovnog suda, to bi bilo potpuno suprotno intenciji zakonodavca o primjeni blažeg zakona propisanoj odredbama o vremenskom važenju krivičnog zakonodavstva u članu 9. KZRS.

13. Pošto je u konkretnom predmetu apelant pravosnažno osuđen prema zakonu koji nije propisivao mogućnost zamjene kazne zatvora novčanom kaznom, Vrhovni sud je ocijenio da nije bilo osnova da se apelantov zahtjev usvoji i da se izrečena kazna zatvora u trajanju od jedne godine zamijeni novčanom kaznom. Slijedeći to, Vrhovni sud je zaključio da je Okružni sud u postupku donošenja pobijanog rješenja primijenio zakon koji se ne može primijeniti i da je time počinio povredu krivičnog zakona iz člana 312. tačka g) ZKP-a, te da je stoga uvažio žalbu tužilaštva i prvostepeno rješenje preinačio, u skladu sa članom 337. stav (3) ZKP-a.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

14. Apelant je u apelaciji broj AP-1312/22 naveo da mu je osporenim rješenjem Vrhovnog suda povrijeđeno pravo iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije i člana 7. Evropske konvencije. Apelant je ukazao na tok postupka (ranije donesena rješenja), Odluku Ustavnog suda broj AP-4177/21, te da je, i pored jasnih uputa iz navedene odluke, Vrhovni sud opet donio rješenje kojim se odbija apelantov zahtjev. Apelant je, također, ukazao da su u osporenom rješenju dati identični razlozi kao u prethodnom rješenju Vrhovnog suda (koje je ukinuto odlukom Ustavnog suda),

te da je ponovljen stav suprotan odluci Ustavnog suda – da se primjena blažeg zakona odnosi i na akcesorne postupke koji su integralni dio krivičnog postupka, budući da se radi o jedinstvenom postupku utvrđivanja krivične optužbe. Također, apelant ukazuje da je osporeno rješenje doneseno u neizmijenjenom vijeću, te da novu odluku treba donijeti u izmijenjenom sudskom vijeću. Zatim je apelant ukazao na razloge zbog kojih smatra da treba da mu se zamijeni kazna zatvora, te je predložio da se izrekne privremena mjera kojom se odgađa izvršenje kazne zatvora u trajanju od jedne godine.

15. U apelaciji broj AP-1369/22 apelant je ukazivao da je i poslije odluke Ustavnog suda Vrhovni sud donio identičnu odluku, čime je prekršio odredbu člana 72. Pravila Ustavnog suda, ali da nije ni donio novu odluku poštujući pravo iz člana 7. Evropske konvencije, čime je prekršeno apelantovo pravo iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije.

b) Odgovor na apelaciju

16. U odgovoru na apelaciju Tužilaštvo je navelo da je apelacija neosnovana i da je Vrhovni sud pravilno postupio, te da se na zamjenu kazne primjenjuju odredbe izvršnog krivičnog zakonodavstva, kao i da KZRS ne sadrži posebne opće odredbe o izvršenju krivičnih sankcija, već da je to prepustio izvršnom krivičnom zakonodavstvu iz čega proistječe da se donesena pravosnažna presuda ne može revidirati.

17. U odgovoru na apelaciju Vrhovni sud je naveo da nisu povrijeđene odredbe koje apelant navodi i da se određeno izjasnio o žalbenim prigovorima koji se odnose na odlučne činjenice, primjenu odredaba krivičnog zakona i izvršnog krivičnog zakonodavstva, ocjenjujući ih putem izmjena zakona, i da je o tome dao jasan i određen stav.

18. Ustavni sud je, također, proslijedio predmet (i) Okružnom sudu iako odluka Okružnog suda nije osporena. Međutim, radi preciznog iznošenja navoda, Ustavni sud ukazuje da je u odgovoru Okružni sud naveo da je apelacija neosnovana i da ostaje pri izjašnjenju datom u predmetu broj *AP-4177/21* u kojem je naveo „da Rješenjem tog suda broj 11 0 K 021157 21 Kv od 16. novembra 2021. godine, prema njegovoj ocjeni, nisu povrijeđena prava koja se navode u apelaciji i da ostaje pri datim obrazloženjima iz rješenja koje je donio“ (vidi tačku 20. Odluke broj *AP-4177/21*).

V. Relevantni propisi

19. **Krivični zakonik Republike Srpske** („Službeni glasnik RS“ br. 64/17, 104/18 – odluka USRS, 15/21 i 89/21)

Krivični zakonik Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 64/17 i 104/18 – odluka USRS) koji je važio u vrijeme donošenja pravosnažne Presude Okružnog suda broj 11 0K021157 18 K od 5. aprila 2019. godine u relevantnom dijelu glasi:

Vremensko važenje krivičnog zakonodavstva

Član 9.

(1) Na učinioca krivičnog djela primjenjuje se zakon koji je važio u vrijeme izvršenja krivičnog djela. Ako je zakon izmijenjen za vrijeme izvršenja krivičnog djela, primijenice se zakon koji je bio na snazi u vrijeme kada je djelo dovršeno.

(2) Ako je poslije izvršenja krivičnog djela, a prije donošenja pravosnažne presude, jednom ili više puta izmijenjen zakon, primijenice se zakon koji je najblaži za učinioca.

(3) Na učinioca krivičnog djela koje je propisano zakonom sa određenim vremenskim trajanjem, primijenice se taj zakon bez obzira na to kada mu se sudi, osim ako tim zakonom nije drugačije određeno.

(4) Pravila važenja ovog zakonika iz st. 1, 2. i 3. ovog člana važe i u odnosu na dejstvo pravnih posljedica osude.

Izvršenje novčane kazne

Član 50. st. (1), (2) i (3)

(1) U presudi se određuje rok plaćanja novčane kazne koji ne može biti kraći od petnaest dana, niti duži od tri mjeseca. U opravdanim slučajevima sud može dozvoliti da osuđeni novčanu kaznu plati u ratama, s tim da rok isplate ne može biti duži od jedne godine.

(2) Ako osuđeni ne plati novčanu kaznu u cijelosti ili djelimično u određenom roku, sud će narediti njeno prinudno izvršenje u postupku koji je propisan zakonom. Ako novčana kazna putem prinudnog izvršenja ne bude naplaćena u roku od jedne godine, sud će donijeti odluku o zamjeni novčane kazne kaznom zatvora, na način da se 50 KM, odnosno svaki započeti dnevni iznos novčane kazne zamijeni jednim danom kazne zatvora, s tim da kazna zatvora u tom slučaju ne može biti duža od dvije godine.

(3) Ako osuđeni isplati samo dio novčane kazne, ostatak se srazmjerno pretvara u kaznu zatvora, a ako osuđeni isplati i ostatak novčane kazne, izvršenje kazne zatvora se obustavlja.

20. Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 15/21 od 23. februara 2021. godine) u relevantnom dijelu glasi:

Član 10.

Poslije člana 46. dodaje se naziv člana i novi član 46a, koji glasi:

„Izuzetnost kratkotrajne kazne zatvora

Član 46a.

(1) Kaznu zatvora do šest mjeseci sud može izreći samo ako posebne okolnosti djela i učinioca pokazuju da se novčanom kaznom ne može postići svrha kažnjavanja ili da se novčana kazna neće moći izvršiti.

(2) *Odredba stava 1. ovog člana ne odnosi se na kaznu zatvora kao zamjenu za neplaćenu novčanu kaznu (član 50. st. 2. i 3), opozvanu uvjetnu osudu (čl. 64, 65. i 66), neizvršeni rad u javnom interesu (član 70. stav 7) i kaznu oduzimanje vozačke dozvole (član 51. stav 5).*

(3) *Izrečena kazna zatvora koja ne prelazi jednu godinu dana, može se na zahtjev osuđenog zamijeniti novčanom kaznom, shodno odredbi člana 50. st. 2. i 3. ovog zakonika.“*

Član 66.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Službenom glasniku Republike Srpske“ [3. marta 2021. godine].

VI. Dopustivost

21. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

22. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku kojeg je koristio.

23. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijom je rješenje Vrhovnog suda protiv kojeg nema drugih djelotvornih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Zatim, osporeno rješenje apelant je primio 8. aprila 2022. godine, a apelacija je podnesena 14. i 19. aprila 2022. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

24. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetna apelacija ispunjava uvjete u pogledu dopustivosti.

VII. Meritum

25. Apelant pobija navedeno rješenje tvrdeći da su mu tim rješenjem povrijeđena prava iz člana II/3.d) i e) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 5, 6. i 7. Evropske konvencije. Iako je naveo sva ova prava, suština navoda iz apelacije se odnosi na tvrdnju da Vrhovni sud nije donio rješenje poštujući pravo iz člana 7. Evropske konvencije u skladu sa Odlukom Ustavnog suda broj AP-4177/21.

26. Član 7. stav 1. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1. Niko se ne smije smatrati krivim za krivično djelo izvršeno činjenjem ili nečinjenjem koje, u vrijeme kada je počinjeno, nije predstavljalo krivično djelo po unutrašnjem ili međunarodnom pravu. Isto tako, ne smije se izreći stroža kazna od one koja je bila primjenjiva u vrijeme kada je krivično djelo počinjeno.

27. Ustavni sud zapaža da je apelant pravosnažnom presudom proglašen krivim za krivično djelo omogućavanje uživanja opojnih droga iz člana 208. stav (2) u vezi sa stavom (1) KZRS, koje je počinio 23. augusta 2017. godine, te da mu je izrečena kazna zatvora u trajanju od jedne godine.

28. Dalje, Ustavni sud podsjeća da je apelant podnio apelaciju protiv rješenja Vrhovnog suda, jer je tim rješenjem ukinuto rješenje Okružnog suda (kojim je udovoljeno apelantovom zahtjevu za zamjenu kazne zatvora novčanom kaznom), i da je odbijen njegov zahtjev da mu se zamijeni kazna zatvora novčanom kaznom. U Odluci broj AP-4177/21, u kojoj je utvrdio povredu apelantovog prava iz člana 7. Evropske konvencije, Ustavni sud je ukazao na relevantne odredbe KZRS, te je kao sporno naveo pitanje koje odredbe KZRS je trebalo da primijeni redovni sud – odredbe koje su bile na snazi u vrijeme počinjenja krivičnog djela i pravomoćnosti presude ili odredbe koje su na snazi prije početka izdržavanja kazne zatvora.

29. S tim u vezi, Ustavni sud je podsjetio na svoj dosadašnji stav (vidi, između ostalog, odluke o dopustivosti i meritumu br. AP-1498/18 od 23. aprila 2018. godine i AP-1118/18 od 19. februara 2020. godine, dostupne na www.ustavnisud.ba) da se obaveza primjene blažeg zakona odnosi i na akcesorne postupke koji su integralni dio krivičnog postupka, budući da se radi o „jedinstvenom postupku utvrđivanja krivične optužbe“.

30. Iz stavova iznesenih u ranijim odlukama (kod kojih se primjenjivao ranije važeći Krivični zakon, koji je propisivao mogućnost zamjene, u odnosu na KZRS do izmjena, dakle, kada nije bila propisana mogućnost zamjene) proizlazi da je Ustavni sud utvrdio da se ne može govoriti o izvršenju kazne zatvora u nekom navodno operativnom smislu, već da se radi o (pod okolnostima propisanim zakonom nakon odluke suda o zahtjevu osuđenog lica) novom drugačijem obliku „kazne“, koja pogađa pravosnažno osuđeno lice. Radi se o „institutu zamjene kazne“, koji je poznavao ranije važeći Krivični zakon, koji je licima koja su ispunjavala uvjet propisan zakonom davao mogućnost da traže drugačiju kaznu od izrečene kazne zatvora, koja je za njih blaža – novčanu kaznu. S obzirom na to da je KZRS (do izmjena 2021. godine) isključivao takvu mogućnost, Ustavni sud je zaključio da novi zakon (KZRS do izmjene) utječe na lica kojima je izrečena kazna zatvora koja ne prelazi period od šest mjeseci (u Republici Srpskoj u relevantno vrijeme), te da se ne radi o izvršenju kazne, već o mjeri koja utječe na samu „kaznu“, odnosno nemogućnost apelanta da kaznu zatvora zamijeni blažom i po njega očito povoljnijom novčanom kaznom.

31. Ovdje treba istaći da je Ustavni sud u svoje ranije odluke inkorporirao stav Evropskog suda da se treba razlikovati „kazna“ od mjera koje se odnose na „izvršenje“ ili „provođenje“ te kazne. Dalje je u svojoj praksi Evropski sud istakao da nije uvijek lako i jasno razdvojiti ova dva pojma. Također, Evropski sud je utvrdio da, kada se mjera odnosi na smanjenje kazne, ili promjenu režima prijevremenog puštanja na slobodu, tada to ne čini dio kazne. Ipak, Evropski sud je utvrdio da u praksi „razlika između toga ne može uvijek biti jasno povučena“ (*Hogben protiv Ujedinjenog Kraljevstva*). Međutim, u Odluci broj AP-1498/18 Ustavni sud je, pozivom na stavove iznesene u presudi *Del Río Prada protiv Španije* (aplikacija broj 42750/09 od 21. oktobra 2013. godine) i analizom domaćeg zakonodavstva, zaključio da se „isključenjem“ primjene određene odredbe materijalnog prava (dakle, iz krivičnog zakona prema kojem je osuđen) u suštini utječe na samu kaznu.

32. Dalje, Ustavni sud je ukazao na stav Evropskog suda da se pojam „odrediti“, koji se koristi u drugoj rečenici člana 7. stav 1, ne može tumačiti kao da iz područja primjene te odredbe isključuju sve mjere koje su uvedene nakon izricanja kazne (*op. cit., Del Río Prada protiv Španije*, stav 88). Slijedeći to, kada mjere koje preduzmu zakonodavna vlast, upravne vlasti ili sudovi nakon izricanja pravosnažne presude, ili tokom služenja kazne rezultiraju ponovnim određivanjem ili izmjenom opsega „kazne“ koju je odredio raspravni sud, te mjere bi trebale spadati u opseg zabrane retroaktivne primjene kazne sadržane u članu 7. stav 1. Evropske konvencije (*ibid.*, stav 89). Kako bi se utvrdilo da li se neka mjera preduzeta tokom izvršenja kazne odnosi samo na način izvršenja kazne ili, suprotno tome, također utječe na njezin opseg, Evropski sud mora u svakom predmetu ispitati šta je izrečena „kazna“, zapravo, podrazumijevala prema domaćem pravu koje je na snazi u relevantno vrijeme, ili, drugim riječima, kakva je bila priroda kazne (*ibid.*, stav 90).

33. Ustavni sud, s obzirom na pitanja koja otvara odredba kojom se dozvoljava zamjena kazne zatvora novčanom kaznom (u konkretnom predmetu trenutno važeća odredba člana 46a. stav 3. KZ-a), ukazuje da se radi o odredbi čija primjena može da otvori sporna pitanja za sud koji odlučuje (da li je dovoljno jasna, da li je obligatorna, u kojoj formi se odlučuje i dr.). Ipak, da prava zagarantirana Evropskom konvencijom ne bi ostala „samo slovo na papiru“ i postala iluzorna umjesto djelotvorna, Ustavni sud smatra da u situaciji kao u konkretnom predmetu, kada je došlo do promjene zakona „nabolje za apelanta“, odnosno kada se stvorila mogućnost da se na njegovo traženje, uslijed izmjena KZRS, kazna zatvora zamijeni novčanom kaznom, treba primijeniti stav Evropskog suda prema kojem član 7. Evropske konvencije garantira ne samo princip neretroaktivnosti strožih krivičnih zakona već i princip retroaktivnosti blažih krivičnih zakona. Drugim riječima, tamo gdje postoje razlike između krivičnog zakona koji je bio na snazi u vrijeme izvršenja krivičnog djela i kasnijih krivičnih zakona donesenih prije donošenja pravosnažne presude, sudovi moraju primijeniti zakon čije su odredbe najpovoljnije za okrivljenog (vidi, *Scoppola protiv Italije* (br. 2), aplikacija 10249/03 od 17. septembra

2009. godine). U svojoj presudi u predmetu *Gouarre Patte protiv Andore* Evropski sud je proširio garancije člana 7. Evropske konvencije koje se odnose na retroaktivnost blažeg krivičnog zakona na mogućnost retroaktivne revizije konačne kazne ako domaći zakon predviđa takvu mogućnost (vidi, *Gouarre Patte protiv Andore*, broj 33427/10, st. od 33. do 36, 12. januar 2016. godine).

34. Dalje, Ustavni sud je ukazao da je i u Odluci broj AP-1118/18, rješavajući apelaciju u navedenom predmetu, utvrdio da postoji kršenje člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, te je u tački 32. naveo: „Dakle, redovni sudovi tvrde da je institut zamjene kazne zatvora novčanom kaznom jedan od načina izvršenja kazne zatvora koji se vezuje za vrijeme kada je osuđeno lice podnijelo zahtjev za zamjenu kazne, a ne za vrijeme kada je presuda donesena, odnosno da se blaži zakon, prema pravilu, obavezno primjenjuje do pravosnažnosti presude, a poslije toga samo ako povodom vanrednih pravnih sredstava dođe do ponovnog suđenja, tako da se član 5. KZFBiH ne može primijeniti na institut zamjene kazne zatvora novčanom kaznom (član 43a. KZFBiH). S tim u vezi, Ustavni sud podsjeća da je u više svojih odluka (već citirane odluke br. *AP-2809/12* i *AP-2402/08*, kao i u Odluci o dopustivosti i meritumu broj *AP-1498/18* od 23. aprila 2018. godine) usvojio stav da se obaveza primjene blažeg zakona odnosi i na akcesorne postupke koji su integralni dio krivičnog postupka, budući da se radi o jedinstvenom postupku ‘utvrđivanja krivične optužbe’. Imajući u vidu navedenu praksu, Ustavni sud smatra da je arbitraran stav redovnih sudova da, prema članu 5. KZFBiH, blaži zakon može biti primijenjen samo do donošenja pravosnažne presude, a poslije toga samo ako povodom vanrednih pravnih sredstava dođe do ponovnog suđenja. [...]“

35. Ustavni sud primjećuje da je i stav Vrhovnog suda u konkretnom predmetu isti, uz navođenje odredbe člana 9. stav 2. KZRS, koja glasi: „Ako je poslije izvršenja krivičnog djela, a prije donošenja pravosnažne presude, jednom ili više puta izmijenjen zakon, primijenit će se zakon koji je najblaži za učinioca“ i uz upućivanje na „intenciju zakonodavca“. Ipak, Ustavni sud nalazi da, bez obzira na to kako će redovni sud tretirati zahtjev osuđenog lica za zamjenu kazne zatvora novčanom kaznom (u svjetlu određenih dilema koje se javljaju u praksi u primjeni – kao novu odluku ili kao preinačenje ili obavezu da postupi po zahtjevu „automatski“), nesporno je da se radi o zahtjevu predviđenom u KZRS kojim se kazna mijenja, modificira. Također je nesporno da je i zakonodavac očito imao svoje razloge da opet unese u zakon ovakav vid zamjene, a što se često veže za javni interes. Stoga, Ustavni sud smatra da nema razloga da u konkretnom predmetu postupi drugačije od ranije uspostavljene prakse, odnosno da promijeni svoj stav u odnosu na ranije donesenu Odluku broj AP-4177/21.

36. Imajući u vidu navedenu praksu, koja je već ranije istaknuta povodom apelantove apelacije u gotovo identičnom rješenju Vrhovnog suda (koje je ukinuto Odlukom broj *AP-4177/21*), koja se ima primijeniti i u konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da

je arbitraran stav Vrhovnog suda da, prema članu 9. KZRS, blaži zakon može biti primijenjen samo do donošenja pravosnažne presude, te da u konkretnom slučaju nije bilo osnova da se primijeni član 46a. stav (3) KZRS. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je Vrhovni sud odbijanjem apelantovog zahtjeva za zamjenu kazne zatvora novčanom kaznom povrijedio apelantovo pravo iz člana 7. Evropske konvencije.

37. Ustavni sud u svojoj praksi, kada utvrdi povredu, radi zaštite apelantovog prava najčešće ukine rješenje koje je tu povredu prouzrokovalo. Međutim, imajući u vidu činjenicu da je već jednom, a zbog gotovo identičnih stavova Vrhovnog suda, ukinuto rješenje i predmet vraćen Vrhovnom sudu da donese novu odluku (poštujući član 7. Evropske konvencije), a što očigledno nije urađeno, već su ponovljeni gotovo identični stavovi kao u ranijem (ukinutom) rješenju, Ustavni sud smatra da treba ukinuti rješenje Vrhovnog suda i ostaviti na snazi Rješenje Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 K 021157 21 Kv od 16. novembra 2021. godine. Dakle, Ustavni sud smatra da su se u okolnostima konkretnog slučaja stekli uvjeti za primjenu člana 62. stav (5) Pravila Ustavnog suda koji omogućava da se Rješenje Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 K 021157 21 Kv od 16. novembra 2021. godine, koje ne krši apelantova prava, ostavi na pravnoj snazi.

VIII. Zaključak

38. Ustavni sud zaključuje da je povrijeđeno apelantovo pravo iz člana 7. stav 1. Evropske konvencije, jer je u konkretnom slučaju primjena KZRS kojim je odbijen apelantov zahtjev da se zamijeni kazna zatvora novčanom kaznom bila na apelantovu štetu, te da je utjecala na samu „kaznu“, a ne na njeno izvršenje.

39. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. st. (1) i (5) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

40. S obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebno razmatrati apelantov zahtjev za donošenje privremene mjere.

41. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Predmet broj AP-4217/20

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija „RED BRICK Gradnja“
d.o.o. Banjaluka, kojeg zastupa
ZOU Banjaluka, odvjetnici Ranko
Dukić i Tanja Dukić-Čičić, protiv
Presude revizijskog vijeća Suda
Bosne i Hercegovine broj S1 3 P
034790 20 Rev od 29. rujna 2020.
godine

Odluka od 6. srpnja 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP-4217/20**, rješavajući apelaciju „**RED BRICK Gradnja**“ d.o.o. Banjaluka, na temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b) i članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Miodrag Simović, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudac

na sjednici održanoj 6. srpnja 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odbija se kao neutemeljena apelacija „RED BRICK Gradnja“ d.o.o. Banjaluka podnesena protiv Presude revizijskog vijeća Suda Bosne i Hercegovine broj S1 3 P 034790 20 Rev od 29. rujna 2020. godine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. „RED BRICK Gradnja“ d.o.o. Banjaluka (u daljnjem tekstu: apelant), kojeg zastupa ZOU Banjaluka, odvjetnici Ranko Dukić i Tanja Dukić-Čičić, podnio je 23. studenog 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Presude revizijskog vijeća Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) broj S1 3 P 034790 20 Rev od 29. rujna 2020. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, od Suda BiH, Pravobraniteljstva BiH, Vijeća ministara – Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara i Službe za zajedničke poslove institucija BiH zatraženo je 30. prosinca 2021. godine da dostave odgovor na apelaciju.
3. Svi pozvani su odgovor na apelaciju dostavili u razdoblju od 6. do 11. siječnja 2022. godine.
4. Odgovori sudionika u postupku su 9. ožujka 2022. godine dostavljeni apelantovim punomoćnicima radi izjašnjenja. Traženo izjašnjenje nije dostavljeno u ostavljenom roku.

III. Činjenično stanje

5. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelacijskih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.
6. Apelant je posredstvom punomoćnika Sudu BiH podnio tužbu 7. veljače 2020. godine. Iz tužbe, koju je apelant dostavio na uvid, proizlazi da su kao tuženi pod 1. označeni „Obavijest i Zaključak Službe za zajedničke poslove institucija BiH broj 01-16-11-1322/14 od 22. srpnja 2014. godine“ i pod 2. „BiH, Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH, Sarajevo, Trg BiH 1“.
7. Sud BiH je u fazi prethodnog ispitivanja tužbe utvrdio da tužba ima nedostataka zbog kojih se po njoj ne može postupati. U tom smislu Sud BiH je donio Rješenje broj S1 3 P 34790 20 P od 17. ožujka 2020. godine kojim je tužba vraćena apelantu da u roku od osam dana od dana prijema rješenja ispravi i dopuni tužbu, tako što će njezin sadržaj sačiniti na način propisan odredbama članka 20. stavak 2. Zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH (u daljnjem tekstu: ZPP). Apelantu je rješenjem naloženo da precizno navede određen zahtjev glede glavne stvari i sporednih potraživanja, vrijednost spora i naziv tuženog i njegovog zakonskog zastupnika. U rješenju je pojašnjeno da je apelant kao tužene označio osobe koje nemaju potreban pravni subjektivitet, koje stoga ne mogu biti stranke u postupku u smislu članka 239. stavak 1. ZPP-a.
8. Postupajući po rješenju Suda BiH, apelant je posredstvom punomoćnika 27. ožujka 2020. godine Sudu BiH dostavio podnesak (uređenje tužbe) u kojem je na dva mjesta označio tužene, različito. U podnesku je naglašeno da se tužba podnosi radi poništenja, te je označena i visina spora (v. s. 51.000,00 KM). U podnesku je također navedeno da se dokazi na kojima apelant temelji tužbu nalaze u spisima suda koji su dostavljeni uz tužbu, a to su prije svega: presude Suda BiH koje su donesene u upravnom postupku, Zaključak broj UP2zv/09.02-173/14 od 27. siječnja 2020. godine i Zaključak broj UP2ZV-0907/2/2173/14. Apelant je naglasio da se iz priloženih dokaza može zaključiti da se paralelno vode dva postupka, od čega jedan upravni spor, a drugi (predmetni) građansko-pravni spor.

9. Uređenom tužbom apelant je *explicite* tražio poništenje upravnog akta „Obavještenje br. 01-11-1322-50/14 od 22. srpnja 2014. godine i vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje“, te poništenje „Zaključka br. UP2ZV-09-02-173/14 od 27. siječnja 2020. godine od Službe zajedničkih poslova institucija BiH, te naknadu troškova parničnog postupka“.

10. Dopisom od 30. travnja 2020. godine Sud BiH je pozvao apelanta da sudu dostavi Zaključak Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara od 27. siječnja 2020. godine (čije je poništenje apelant tražio podneskom od 27. ožujka 2020. godine).

11. Postupajući po dopisu suda iz prethodne točke ove odluke, apelantov punomoćnik je Sudu BiH dostavio podnesak naslovljen kao „Odgovor na zahtjev suda“ u kojem je informirao sud da je 27. ožujka 2020. godine dostavio podnesak sudu, te da u prilogu odgovora dostavlja kopiju tog podneska i potvrdu o prijemu pošiljke, pa da za njega ostaje nejasno je li sud uopće primio njegov raniji podnesak ili sud misli da tuženi nisu dobro označeni i nakon podneska od 27. ožujka 2020. godine, te moli za informaciju o čemu se radi.

12. Rješenjem Suda BiH broj S1 3 P 034790 20 P od 4. lipnja 2020. godine odbačena je apelantova tužba. Sud BiH je u obrazloženju naveo da apelant nije postupio po nalogu suda jer tuženi nisu pravilno označeni, jer svi tuženi nemaju potreban pravni subjektivitet da bi bili stranke u postupku, tako da je primjenom članka 239. stavak 4. ZPP-a odlučeno kao u dispozitivu rješenja.

13. Odlučujući o apelantovoj žalbi, drugostupanjsko vijeće Suda BiH je Rješenjem broj S1 3 P 034790 20 Gž od 16. lipnja 2020. godine žalbu odbilo i prvostupanjsko rješenje potvrdilo.

14. Nakon razmatranja žalbenih navoda drugostupanjsko vijeće Suda BiH je prihvatilo stajalište prvostupanjskog suda da apelantov podnesak od 27. ožujka 2020. godine ne sadrži elemente na temelju kojih bi se moglo zaključiti da je tužba uređena, jer je i dalje ostala nerazumljiva. U svezi s tim, drugostupanjsko vijeće je istaknulo da je apelant u podnesku kao tužene označio: 1) BiH, 2) Vijeće ministara, 3) Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara i 4) Službu za zajedničke poslove BiH, svi zastupani po RJP Sarajevo (vjerojatno se mislilo na Pravobraniteljstvo BiH). Međutim u daljnjem tekstu podneska se kao tuženi označavaju: 1) BiH – Vijeće ministara, 2) Obavijest broj 01-16-11-1322/14 od 27. srpnja 2014. godine – Služba za zajedničke poslove institucija BiH i 3) BiH, svi zastupani po Pravobraniteljstvu BiH.

15. Potom, kako je naglasilo drugostupanjsko vijeće Suda BiH, u apelantovom podnesku se kao dokazi navode presude Suda BiH iz kojih se jasno vidi, kako je to i sam apelant naglasio, da se paralelno vode dva postupka, upravni i građansko-pravni, iako se dva puta spominje samo presuda iz upravnog spora koja je donesena 1. kolovoza 2016.

godine kojom je apelantova tužba uvažena, osporeno rješenje od 18. kolovoza 2014. godine Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak. Osporenim rješenjem je odbačena kao nedopuštena apelantova žalba izjavljena na Obavještenje Službe za zajedničke poslove institucija BiH od 22. srpnja 2014. godine, koje apelant ponovo pobija podneskom o uređenju tužbe i predlaže njegovo poništenje i vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje, dakle i pored postojanja presude u upravnom sporu po istom zahtjevu.

16. Drugostupanjsko vijeće Suda BiH je ukazalo da apelant podneskom o uređenju tužbe predlaže i poništenje Zaključka Službe zajedničkih poslova institucija BiH od 27. siječnja 2020. godine ne navodeći sadržaj Zaključka, niti se daje obrazloženje u čemu se sastoji njegova nezakonitost, niti je navedeni akt dostavljen sudu uz tužbu, niti je dostavljen na naknadno traženje suda od 30. travnja 2020. godine. Iz svega prethodno navedenog drugostupanjsko vijeće Suda BiH je zaključilo da se iz tužbe i podnesaka o uređenju tužbe ne može izvesti zaključak o kojoj vrsti spora se radi, upravnom ili građansko-pravnom (apelant traži poništenje upravnog akta i naknadu troškova parničnog postupka). Nejasno je i zašto se traži ponovno poništenje akta od 22. srpnja 2014. godine o kojem je odlučeno u upravnom postupku. Shodno tome, drugostupanjsko vijeće Suda BiH je zaključilo da je prvostupanjski sud pravilnom primjenom odredbi članka 20., članka 33., članka 34. stavak 1. točka 8. u svezi sa člankom 276. stavak 3. ZPP-a odbacio tužbu.

17. Odlučujući o apelantovoj reviziji, revizijsko vijeće Suda BiH je Presudom broj S1 3 P 034790 20 Rev od 29. rujna 2020. godine reviziju odbilo kao neutemeljenu. Nakon ispitivanja revizijskih navoda u svezi s osporenom odlukom revizijsko vijeće Suda BiH je zaključilo da je drugostupanjsko vijeće pravilno utvrdilo da se iz tužbe i podnesaka o uređenju tužbe ne može zaključiti tko je tužena strana u sporu, radi li se o upravnom ili građansko-pravnom sporu jer apelant osporava upravni akt, a potražuje troškove parničnog postupka, te zašto se traži poništenje Zaključka od 22. srpnja 2014. godine, o čemu je sud u upravnom sporu već donio pravomoćnu odluku. Ostalo je nejasno i koji organ je donio Zaključak od 27. siječnja 2020. godine čije se poništenje traži podneskom o uređenju tužbe, te što je sadržaj tog zaključka, koji nije dostavljen uz tužbu, ali ni naknadno na zahtjev suda.

18. Shodno svemu iznesenom, revizijsko vijeće je zaključilo da je rješenje prvostupanjskog suda kojim je tužba odbačena utemeljeno na pravilnoj primjeni odredbi ZPP-a i to čl. 20., 33., 34. stavak 1. točka 8. u svezi sa člankom 276. stavak 3.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

19. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske

konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europski sud) i pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. Apelant ukazuje da je Sud BiH odlučio da mimo ročišta odbaci tužbu uz obrazloženje da apelant nije uredio tužbu, što je, prema apelantovom mišljenju, dovelo do kršenja njegovog prava na pristup sudu. U tom pravcu apelant skreće pozornost da se sve dešavalo u razdoblju ožujak–svibanj 2020. godine u vrijeme proglašenja izvanredne situacije u oba entiteta kada su sudovi obustavili rad i otkazivali sve rasprave nakon proglašenja izvanrednog stanja (ožujak 2020. godine) prouzročenog pandemijom. Za apelanta je iznenađujuće postupanje Suda BiH u razdoblju izvanrednog stanja u vrijeme kada odvjetnički uredi nisu radili, kao ni sudovi, pa je prava sreća što službenu i privatnu poštu apelantovim punomoćnicima donosi isti poštar, tako da su pismena Suda BiH apelantovi punomoćnici slučajno primili na kućnoj adresi, pa su se očitovali na njih, kako su mogli, u danim uvjetima. Za apelanta se shodno tome postavlja pitanje koje propise je Sud BiH primjenjivao i kako je moguće da je Sud BiH jedini sud koji je radio u vrijeme izvanredne situacije i koji je strankama slao podneske i zahtjeve za izjašnjenje u danim rokovima u vrijeme kada nitko nije radio, u vrijeme policijskog sata i ograničenja kretanja osoba i u vrijeme kada se „apelant nije mogao načuditi da mu stiže pošta od Suda BiH“, po kojoj je ipak postupao jer se bojao da ne bude oštećen zbog propusta u kojim država nije na adekvatan način riješila pitanje rokova u sudskim postupcima. Za apelanta je također nevjerovatno da sudovi tvrde da nisu primili zaključak zbog kojeg su, navodno, odbacili tužbu, iako se on spominje na strani 2. tužbe i nije tražen rješenjem Suda BiH od 17. ožujka 2020. godine već je zatražen dopisom suda u „formi nekakvog obavještenja“ od 30. travnja 2020. godine, bez roka za postupanje, što je kod apelanta stvorilo nedoumicu što se desilo s pismenom poslanim u vrijeme izvanrednog stanja. Apelant smatra da je sud zbog kompliciranosti predmeta samo iskoristio izvanredne okolnosti da odbaci tužbu kako se ne bi upustio u odlučivanje o meritumu, jer je ovo pitanje koje sudovi izbjegavaju da riješe, zbog čega apelant trpi ogromnu štetu. Sve i da je sud smatrao da je netko od tuženih sporan, sud je mogao odbaciti tužbu u odnosu na te sporne tužene, te nastaviti postupak s osobama koje mogu biti stranke u postupku. Apelant uopće ne obrazlaže što je predmet tužbe, ali uz apelaciju dostavlja sve akte za koje tvrdi da ih je dostavio Sudu BiH (između ostalih, Zaključak broj UP2 ŽV-09-02-173/14 od 27. siječnja 2020. godine Žalbenog vijeća Vijeća ministara BiH, iz kojeg proizlazi da se radi o upravnom aktu protiv kojeg nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor).

b) Odgovori na apelaciju

20. Sud BiH je u odgovorima naveo da ostaje pri razlozima danim u osporenim odlukama budući da apelant ni nakon traženja suda nije postupio po nalogu suda kojim je traženo uređenje tužbe u skladu sa člankom 20. ZPP-a. Predloženo je da se apelacija odbije kao neutemeljena.

21. Pravobraniteljstvo BiH je navelo da nije sudjelovalo u predmetnom postupku.
22. Žalbena vijeće Vijeća ministara BiH je umjesto odgovora dostavilo na uvid apelantove podneske, i to žalbu odvjetničkog ureda „Dukić“, Banjaluka, protiv Obavještenja SZPIBiH (Povjerenstva za kupnju objekata za smještaj institucija BiH) broj 01-16-11-1322-50/14 od 22. srpnja 2014. godine i Obavještenje broj 01-16-11-1322-59/14 od 29. srpnja 2014. godine na daljnje postupanje.
23. Služba za zajedničke poslove institucija BiH je navela da je uvidom u službenu evidenciju utvrdila da ne raspolaže s predmetnim podacima u svezi s apelantom, naglasivši da se s ciljem informiranja treba obratiti Pravobraniteljstvu BiH, koje je u smislu članka 13. Zakona o Pravobraniteljstvu nadležno da vrši poslove pravnog savjetovanja i zakonskog zastupanja BiH (institucija BiH) pred sudovima u BiH.

V. Relevantni propisi

24. **Zakon o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 36/04, 84/07, 58/13, 94/16 i 34/21)

U konkretnom slučaju primjenjuje se neslužbeni prečišćeni tekst Zakona o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 36/04, 84/07, 58/13 i 94/16) sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji je važio u vrijeme donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

1. Tužba i njezin sadržaj

Članak 20.

- (1) *Parnični postupak pokreće se tužbom.*
- (2) *Tužba mora sadržavati:*
 - 1) *određen zahtjev u pogledu glavne stvari i sporednih tražbina (tužbeni zahtjev),*
 - 2) *činjenice na kojima tužitelj utemeljuje tužbeni zahtjev,*
 - 3) *dokaze kojima se utvrđuju te činjenice,*
 - 4) *naznaku vrijednosti spora i*
 - 5) *druge podatke koje sukladno odredbama članka 274. ovoga zakona mora imati svaki podnesak.*
- (3) *Ako je tužitelj u tužbi naveo pravni temelj, Sud nije vezan za njega.*
- (4) *Sud će postupiti po tužbi i kad tužitelj nije naveo pravni temelj tužbenoga zahtjeva.*

2. Prethodno ispitivanje i dostava tužbe

Članak 33.

Kad utvrdi da je tužba nerazumljiva ili da ne sadrži elemente propisane odredbom članka 20. ovoga zakona (nepotpuna tužba), ili da postoje nedostaci koji se tiču sposobnosti tužitelja ili tuženika da budu stranke u parnici, ili nedostaci u pogledu zakonskog zastupanja stranke, ili nedostaci koji se odnose na ovlast zastupnika da pokrene parnicu kad je takva ovlast potrebna, Sud će, radi otklanjanja tih nedostataka, poduzeti potrebne radnje predviđene odredbama čl. 239. i 276. ovoga zakona.

Članak 34. stavak (1) točka 8)

(1) Nakon prethodnog ispitivanja tužbe Sud donosi rješenje kojim se tužba odbacuje ako utvrdi:

- 8) da tužitelj u roku koji je Sud odredio nije otklonio nedostatke iz članka 33. ovoga zakona.*

Članak 202. točka 2)

Rješavajući o žalbi, drugostupanjsko vijeće može:

2) odbiti žalbu kao neutemeljenu i potvrditi rješenje suca u prvostupanjskom postupku;

Članak 215.

Revizijsko vijeće će presudom odbiti reviziju kao neutemeljenu, ako utvrdi da ne postoje razlozi zbog kojih je revizija izjavljena kao ni razlog na koji pazi po službenoj dužnosti.

Članak 239.

(1) Kad Sud utvrdi da osoba koja se pojavljuje kao stranka ne može biti stranka u postupku, a taj se nedostatak može otkloniti, pozvat će tužitelja da izvrši potrebne ispravke u tužbi ili će poduzeti druge mjere da bi se postupak mogao nastaviti s osobom koja može biti stranka u postupku.

(2) Isto tako, kad Sud utvrdi da stranka nema zakonskog zastupnika ili da zakonski zastupnik nema posebne ovlasti kad su one potrebne, zatražit će da mjerodavno tijelo starateljstva postavi staratelja parnično nesposobnoj osobi, odnosno pozvat će zakonskog zastupnika da pribavi posebne ovlasti ili će poduzeti druge mjere koje su potrebne kako bi parnično nesposobna stranka bila pravilno zastupana.

(3) Sud će odrediti stranci rok za otklanjanje nedostataka iz st. 1. i 2. ovoga članka. Dok se ne otklone ti nedostaci, mogu se u postupku poduzimati samo one radnje zbog čije bi odgode mogle nastati štetne posljedice za stranku.

(4) Ako se nedostaci iz st. 1. i 2. ovoga članka ne mogu otkloniti ili ako određeni rok bezuspješno protekne, Sud će rješenjem ukinuti radnje provedene u postupku ako su

zahvaćene tim nedostacima i odbaciti tužbu ako su nedostaci takve naravi da sprečavaju daljnje vođenje parnice.

(5) Protiv rješenja kojim se naređuju mjere za otklanjanje nedostataka nije dopuštena žalba.

Članak 276. stavak (3)

(3) Smatrat će se da je podnesak povučen ako ne bude vraćen Sudu u određenom roku, a ako bude vraćen bez ispravke, odnosno dopune, odbacit će se.

VI. Dopustivost

25. U skladu sa člankom VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacijsku nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu kada ona postanu predmetom spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

26. U skladu sa člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi učinkoviti pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem učinkovitom pravnom lijeku koji je koristio.

27. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijom je Presuda revizijskog vijeća Suda BiH broj S1 3 P 034790 20 Rev od 29. rujna 2020. godine protiv koje nema drugih učinkovitih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Potom, osporenu presudu apelant je primio 5. listopada 2020. godine, a apelacija je podnesena 23. studenog 2020. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz članka 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki drugi formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neutemeljena.

28. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetna apelacija ispunjava uvjete glede dopustivosti.

VII. Meritum

29. Apelant smatra da mu je osporenom odlukom povrijeđeno pravo iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije i članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvencije.

Pravo na pravično suđenje

30. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima, i druga prava vezana za krivične postupke.

31. Članak 6. Europske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1. Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obveza ili kaznene optužbe protiv njega, svatko ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom ustanovljenim zakonom.

32. U svezi s primjenjivošću članka 6. stavak 1. Europske konvencije Ustavni sud zapaža da je apelant pokrenuo građansko-pravni spor protiv BiH i njenih institucija tražeći poništenje (upravnih) akata državnih institucija i naknadu troškova parničnog postupka, što je kod suda izazvalo nedoumicu o kakvom se zapravo sporu radi, upravnom ili građansko-pravnom, što je, između ostalog, bio razlog za donošenje procesnih odluka koje apelant osporava predmetnom apelacijom. Budući da apelant predmetnom apelacijom osporava procesne odluke Suda BiH pozivajući se na kršenje prava na pristup sudu, koje uključuju ne samo pravo na pokretanje spora već i pravo na sudsko rješavanje spora, Ustavni sud će u okolnostima konkretnog slučaja ispitati osporene odluke u kontekstu garancija prava na pristup sudu.

33. Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) u svojoj praksi dosljedno ukazuje da članak 6. stavak 1. Europske konvencije svima osigurava pravo da sudu ili sudištu podnesu zahtjev u svezi sa svojim pravima i obvezama građanske naravi. Pravo na pristup sudu, kako je prethodno navedeno, ne uključuje samo pravo na pokretanje postupaka, već i pravo na sudsko „rješavanje“ spora (vidi, između ostalih, *Kutić protiv Hrvatske* broj 48778/99, stavak 25., ESLJP 2002-II; *Multiplex protiv Hrvatske* broj 58112/00, stavak 45., 10. srpnja 2003.; *Menshakova protiv Ukrajine* broj 377/02, stavak 52., 8. travnja 2010. i *Šimecki protiv Hrvatske* broj 15253/10, stavak 42., 30. travnja 2014.). Najvažnije je da je spor o kojem se odlučivalo u sudskom postupku stvarno ispitan (vidi Europski sud, *Kostadin Mihaylov protiv Bugarske* broj 17868/07, stavak 39., 27. ožujka 2008.; *Yanakiev protiv Bugarske* broj 40476/98, stavak 69., 10. kolovoza 2006. i *Šimecki protiv Hrvatske*, prethodno citirano, stavak 42.). Pravo na pristup sudu nije apsolutno, već ono može biti podvrgnuto ograničenjima; takva se ograničenja dopuštaju implicitno budući da pravo na pristup sudu „po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, a takva regulacija može se razlikovati u smislu vremena i mjesta ovisno o potrebama i sredstvima zajednice i pojedinaca“. Prilikom određivanja te regulacije države ugovornice uživaju određenu slobodu procjene. Iako konačna odluka o pitanju poštovanja zahtjeva iz Europske konvencije leži na sudu, nije uloga suda da zamijeni domaće vlasti u procjenjivanju onoga što je najbolja politika u ovom području. Međutim, takva ograničenja ne smiju ograničiti ili umanjiti pristup koji se pojedincu

nalazi na raspolaganju na takav način ili u opsegu koji umanjuje samu bit prava. Nadalje, ograničenje neće biti spojivo sa člankom 6. stavak 1. Europske konvencije ako ne teži legitimnom cilju, te ako ne postoji razumni odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i legitimnog cilja koji se nastoji ostvariti (vidi Europski sud, *Stanev protiv Bugarske* [VV] broj 36760/06, stavak 230., ESLJP 2012).

34. Vraćajući se na konkretan predmet, Ustavni sud zapaža da je prvostupanjski sud odbacio apelantovu tužbu jer apelant na izričite zahtjeve suda nije uredio tužbu u skladu sa člankom 33. ZPP-a tako da se ni po „uređenoj tužbi“ nije moglo postupiti. Ustavni sud zapaža da su oba vijeća Suda BiH ispitala prvostupanjsko rješenje kojim je tužba odbačena u svjetlu apelantovih prigovora, utvrđujući da apelant ne samo da nije uredio tužbu u odnosu na tužene osobe već je i sadržaj tužbe i „uređene tužbe“ nerazumljiv i nejasan tako da se sa sigurnošću nije moglo utvrditi o kakvom se sporu radi. Pri tome su redovni sudovi naveli da apelant nije dostavio ni akt čije je poništenje zahtijevao (iako apelant u navodima apelacije tvrdi suprotno), niti je obrazložio zašto je akt, čije je poništenje tražio naknadno u „uređenoj tužbi“, nezakonit, pri čemu je sudovima ostalo nejasno zašto apelant traži poništenje upravnog akta koji je ranije u upravnom postupku već poništen.

35. Ustavni sud zapaža da je odredbama ZPP-a propisano što tužba treba sadržavati (članak 20. ZPP-a), te postupanje suda kada utvrdi da je tužba nepotpuna, odnosno nerazumljiva i da ne sadrži elemente propisane člankom 20. ZPP-a. Ustavni sud zapaža da je prvostupanjski sud, postupajući po članku 33. ZPP-a (prethodno ispitivanje tužbe), u dva navrata dopisima od apelanta tražio da otkloni uočene nedostatke u tužbi, na koje se apelant očitovao, ali da, prema ocjeni redovnih sudova, apelant naknadno uređenim podnescima nije otklonio nedostatke, utvrđujući da su podnesci imali više nedostataka. Ustavni sud smatra da su sudovi postupali u skladu s relevantnim odredbama ZPP-a, da su ispitali sadržaj tužbe i naknadno dostavljene apelantove podneske, što proizlazi iz obrazloženja osporenih odluka, koja se ne čine proizvoljnim, pri čemu apelant u apelaciji ne nudi ubjedljivu argumentaciju kojom bi svoje tvrdnje opravdao. Ustavni sud zapaža da apelant iznosi prigovore koji su tiču izvanrednog stanja, pandemije i rada sudova u izvanrednim okolnostima, ali ne navodi na koji način su te okolnosti, eventualno, štetno utjecale na apelantove punomoćnike da urede tužbu, po nalogu suda, kako bi ona sadržavala sve elemente propisane zakonom. Iz raspoloživih dokumenata proizlazi da je komunikacija između suda i apelantovih punomoćnika bila uredna, odnosno da su apelantovi punomoćnici uredno primili podneske Suda BiH, te da se apelant na njih očitovao. Ustavni sud smatra da je apelantu na taj način pružena mogućnost otkloniti nedostatke u tužbi. Stoga, izvanredne okolnosti prouzročene pandemijom COVID-19, na koje se apelant poziva, u kontekstu činjenice da apelant nije uredio tužbu onako kako je to sud od apelanta tražio, ne opravdavaju apelantovo pozivanje na kršenje prava na pristup sudu. U konkretnom slučaju redovni sudovi su utvrdili da apelant, ni nakon dva poziva od strane suda, koja su mu uredno dostavljena, nije otklonio nedostatke u tužbi da bi se

po njoj moglo postupati (utvrđeno je da je tužba nerazumljiva, bez činjenica na kojima se temelji tužbeni zahtjev, bez akta čije se poništenje traži i bez preciznog označavanja tuženih), te je primjenom relevantnih odredbi ZPP-a tužba odbačena. Ustavni sud smatra da su zakonska ograničenja propisana ZPP-om težila legitimnom cilju, te je postojao razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i legitimnog cilja koji se nastojao ostvariti, te da apelantu u relevantnim okolnostima konkretnog slučaja nije prekršeno pravo na pravično suđenje u segmentu prava na pristup sudu.

36. Ustavni sud zaključuje da osporenim odlukama nisu prekršene garancije prava na pristup sudu iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije.

Ostali prigovori

37. Ustavni sud apelantovo pozivanje na kršenje prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju smatra neutemeljenim budući da se osporene procesne odluke ne mogu dovesti u vezu s kršenjem navedenog prava.

VIII. Zaključak

38. Ustavni sud zaključuje da nema kršenja prava na pristup sudu koje štiti članak II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članak 6. stavak 1. Europske konvencije kada je osporenim odlukama odbačena apelantova tužba primjenom zakonskih normi koje jasno propisuju sadržaj tužbe i ovlaštenje suda da odbaci tužbu ako tužitelj ne otkloni uočene nedostatke u tužbi, te kada su sudovi postupali u skladu s odredbama ZPP-a i svoje odluke jasno obrazložili, te kada je zakonsko ograničenje težilo legitimnom cilju, te bilo proporcionalno cilju kojem se težilo.

39. Na temelju članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

40. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mato Tadić

Предмет број АП-4710/20

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Апелација Спољнотрговинске коморе БиХ из Сарајева, коју заступа Адвокатско друштво „Спахо“ из Сарајева, против Пресуде Врховног суда Федерације БиХ број 65 0 Пс 190140 20 Рев од 14. октобра 2020. године, Пресуде Кантоналног суда у Сарајеву број 65 0 Пс 190140 14 Пж од 11. марта 2020. године и Пресуде Општинског суда у Сарајеву број 65 0 Пс 190140 11 Пс од 10. фебруара 2014. године

Одлука од 7. септембра 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у Великом вијећу, у предмету број **АП-4710/20**, рјешавајући апелацију **Спољнотрговинске коморе БиХ**, на основу члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Миодраг Симовић, потпредсједник

Мирсад Теман, потпредсједник

Сеада Палаврић, судија

Златко М. Кнежевић, судија

на сједници одржаној 7. септембра 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одбија се као неоснована апелација Спољнотрговинске коморе БиХ поднесена против Пресуде Врховног суда Федерације БиХ број 65 0 Пс 190140 20 Рев од 14. октобра 2020. године.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта БиХ“.

Образложење

I. Увод

1. Спољнотрговинска комора БиХ (у даљњем тексту: апеланткиња) из Сарајева, коју заступа Адвокатско друштво „Спахо“ из Сарајева, поднијела је 28. децембра 2020. године апелацију Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) против Пресуде Врховног суда Федерације БиХ (у даљњем тексту: Врховни суд) број 65 0 Пс 190140 20 Рев од 14. октобра 2020. године, Пресуде Кантоналног суда у Сарајеву (у даљњем тексту: Кантонални суд) број 65 0 Пс 190140 14 Пж од 11. марта 2020. године и Пресуде Општинског суда у Сарајеву (у даљњем тексту: Општински суд) број 65 0 Пс 190140 11 Пс од 10. фебруара 2014. године.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Врховног суда, Кантоналног суда, Општинског суда и Привредне/Господарске коморе Федерације БиХ (у даљњем тексту: тужена) затражено је 7. марта 2022. године да доставе одговоре на апелацију.
3. Врховни суд, Кантонални суд, Општински суд и тужена доставили су одговоре на апелацију 14. марта 2022. и 15. марта 2022. године.
4. Одговори на апелацију су 29. априла 2022. године достављени апеланткињином пуномоћнику на изјашњење.
5. Апеланткињин пуномоћник није доставио изјашњење на одговоре на апелацију.

III. Чињенично стање

6. Чињенице предмета које произлазе из апеланткињиних навода и докумената предочених Уставном суду могу да се сумирају на сљедећи начин.
7. Пресудом Општинског суда број 65 0 Пс 190140 11 Пс од 10. фебруара 2014. године, донесеном по апеланткињиној тужби „ради раскида уговора и исплате“, односно противтужби тужене „ради утврђења“, одбијен је тужбени захтјев којим је апеланткиња тражила да се раскине Уговор о основима пословне сарадње и коришћењу коморске инфраструктуре од 11. октобра 2000. године (у даљњем тексту: Уговор о основима пословне сарадње) и Уговор о коришћењу коморске инфраструктуре за потребе функционисања сједишта и дјелатности ПК Федерације БиХ у пословној згради у Сарајеву, ул. Бранислава Ђурђева број 10, од 9. јануара 2001. године (у даљњем тексту: Уговор о коришћењу коморске инфраструктуре) и да се тужена обавезе да се исели из пословног простора додијеленог на коришћење и да га празан од људи и ствари преда апеланткињи у року од 30 дана (став I). Такође је одбијен и тужбени захтјев којим је апеланткиња тражила да суд обавезе тужену да јој по основу коришћења пословног простора, у периоду прецизно наведеном у изреци пресуде, исплати износ од 223.741,44 КМ са законским затезним каматама (став II). Истом пресудом тужена је обавезана да апеланткињи исплати одређене новчане износе на име трошкова гаса, електричне енергије, воде, одвоза смећа и утрошка за телефонску централу, све са законским затезним каматама (став III). Усвојен је и противтужбени захтјев тужене и утврђено је да је тужена носилац права располагања и коришћења коморске инфраструктуре на пословном простору у омјеру утврђеном наведеним уговорима (став IV), те је одређено да свака странка сноси своје трошкове поступка (став V).
8. Општински суд је образложио како је утврдио да су Привредна комора БиХ (у даљњем тексту: апеланткињин правни предник) и тужена закључили Уговор о

основима пословне сарадње, којим су регулисали пренос текућих послова који су се до формирања тужене водили у надлежности апеланткињиног правног предника и основе будуће радно-пословне сарадње, а посебно односе у вези са заједничким коришћењем кадровских и техничких ресурса. Уговором су регулисали основне елементе који се односе на заједничко коришћење пословне инфраструктуре, канцеларијског и другог простора и опреме за тужену у пословној згради, а уговорено је и да ће уговорне стране посебним уговором уредити међусобне односе, права и обавезе који проистичу из заједничког коришћења пословног простора и друге техничке инфраструктуре сједишта комора у Сарајеву (члан 10) и начин њиховог извршавања. На основу тога, исте уговорне стране су закључиле Уговор о коришћењу коморске инфраструктуре којим је прецизно одређено које дијелове пословне зграде и у којем омјеру ће тужена користити. Општински суд је навео да су исте уговорне стране закључиле и Уговор о организовању Агенције за логистику и услуге од 11. октобра 2000. године, односно 28. септембра 2000. године, на период од 10 година, којим је уговорено да се Агенција формира при апеланткињином правном преднику као посебна организациона јединица на коју ће уговорне стране пренијети овлашћења за обављање послова који су утврђени уговором, да ће се размотрити могућност организовања Агенције као правног лица, као и да ће се средства за рад Агенције обезбјеђивати финансијским плановима уговорних страна, као и другим приходима Агенције. Општински суд је такође навео да из исказа свједока произлази да су наведени уговори закључени као акти којима се регулишу међусобни односи између двије коморе с обзиром на то да је њихово сједиште у истој згради и да је дошло до подјеле послова и кадрова, да одређене функције обављају заједнички, те да коморе као чланице исте коморе имају право коришћења простора с циљем функционисања нове организације комора. Општински суд је такође утврдио да је апеланткиња уписана у земљишним књигама с правом коришћења пословне зграде која је укњижена као државна својина, као и да су парничне странке имале писмену кореспонденцију и одржавале састанке ради рјешавања питања коришћења стамбеног објекта од стране тужене. С обзиром на то да наведеним уговорима нису одређени рок важења, услови за раскид, као ни разлози због којих су уговори закључени, Општински суд је закључио да се ради о уговорима трајног карактера а не о „облигационоправним уговорима“. Стога је одбио тужбени захтјев у дијелу у којем је апеланткиња тражила да се ти уговори раскину.

9. Надаље, како је спорним уговорима стипулисано право тужене да за обављање функција и коморских задатака користи дио пословног објекта у површини од 1.328,06 м² и како је неспорно да је тужена користила дио додијељеног простора, Општински суд је закључио да је противтужбени захтјев основан и доказан. При томе је истакао да се парничне странке нису налазиле у „подстанарском или закупном односу“, имајући у виду „постојање заједничких права“ на пословном објекту. Из наведених разлога Општински суд је одбио тужбени захтјев којим је

апеланткиња тражила да се тужена обавезе да се исели из пословног простора додијељеног на коришћење и да га празног од људи и ствари преда апеланткињи. Надаље је навео да је у току поступка утврђено да тужена користи 26,20% укупне површине пословног објекта, али да апеланткиња није доказала који је дио пословних просторија тужена фактички користила у утуженом периоду, као и да је тужена у поступку тврдила да су апеланткињини представници самоиницијативно узурпирали неке заједничке просторије. Слиједом наведеног, Општински суд је одбио тужбени захтјев којим је апеланткиња тражила да суд обавезе тужену да јој по основу коришћења пословног простора исплати износ од 223.741,44 КМ са законским затезним каматама. У коначници, Општински суд је навео да је неспорно да тужена није рефундирала апеланткињи трошкове на име режија, те је усвојио тужбени захтјев у том дијелу, у висини одређеној према налазу и мишљењу вјештака финансијске струке.

10. Пресудом Кантоналног суда број 650 Пс 190140 14 Пж од 11. марта 2020. године дјелимично је усвојена апеланткињина жалба у односу на ст. I и II првостепене пресуде и првостепена пресуда је у том дијелу преиначена тако што је дјелимично раскинут Уговор о основима пословне сарадње у чл. 8 и 10. Такође, раскинут је Уговор о коришћењу коморске инфраструктуре и наложено је туженој да се исели из пословног простора и да га празан од људи и ствари преда апеланткињи у року од 30 дана (став I). Тужена је обавезана да апеланткињи, по основу коришћења пословног простора за утужени период, исплати износ од 191.232,00 КМ са законском затезном каматом. У односу на раскид осталих чланова Уговора о основима пословне сарадње и Уговора о коришћењу коморске инфраструктуре, као и у погледу новчаног потраживања преко досуђеног износа, у којем дијелу је тужбени захтјев одбијен, апеланткињина жалба је одбијена и првостепена пресуда потврђена (став II). Даље, Кантонални суд је усвојио апеланткињину жалбу у односу на став IV изреке првостепене пресуде и у том дијелу је преиначио пресуду тако што је одбијен као неоснован противтужбени захтјев којим је тужена тражила да се утврди да је она носилац права располагања и коришћења коморске инфраструктуре на пословном простору у омјеру утврђеном Уговором о основима пословне сарадње и Уговором о коришћењу коморске инфраструктуре (став IV), те је тужена обавезана да апеланткињи накнади трошкове парничног поступка.

11. У образложењу пресуде Кантонални суд је подржао чињенична утврђења првостепеног суда, али не и закључке у погледу правне природе уговора, дјеловања, раскида и др., сматрајући да ти закључци нису поткријељени одредбама материјалног права. Надаље, Кантонални суд је подржао став првостепеног суда да је апеланткиња правни сљедник Привредне коморе БиХ, како је то прописано одредбом члана 27 Закона о Спољнотрговинској комори БиХ. Указао је да је одредбама тог закона прописано да Комора има својство правног лица с правима и обавезама утврђеним тим законом и подзаконским актима донесеним на основу

закон (члан 2), да су чланови Коморе, између осталог, ентитетске коморе, као и Комора Брчко дистрикта (члан 3 тачка 2), те да ће се примопредаја имовине, права и обавеза између апеланткињиног правног предника и апеланткиње извршити у року од 90 (деведесет) дана од дана конституисања Скупштине Коморе, а да ће се коришћење непокретне имовине уредити уговорима Коморе и других комора и струковних асоцијација, те да ће те уговоре одобравати надлежни органи Коморе (члан 28). Кантонални суд је надаље навео да је тужена основана 1999. године, на основу Закона о привредним коморама у Федерацији БиХ, у којем је предвиђено да је тужена самостално правно лице, те је истакао да наведени закон нити једном одредбом није предвидио преузимање, наслеђивање и сл. непокретности апеланткињиног правног предника, односно да није регулисао питање имовине тужене. Суд је навео да је апеланткиња, након истека рока за жалбу, доставила доказ да је на основу Закона о стварним правима укњижила право својине у земљишне књиге, истакавши да је та околност ирелевантна у конкретном случају јер је међу парничним странкама било неспорно да је апеланткиња власник пословне зграде и у току првостепеног поступка је третирана на тај начин.

12. Кантонални суд је надаље указао да је одредбама Уговора о основима пословне сарадње стипулисано да ће пословну зграду с припадајућом канцеларијском и другом техничком инфраструктуром користити апеланткиња и тужена, у зависности од неопходних (рационалних) потреба и програма активности које организују коморе у својим сједиштима, да ће тужена користити простор и канцеларије IV спрата за своје сједиште, као и које дијелове зграде ће користити заједно с апеланткињом. Тужена се обавезала да ће за коришћени простор (с канцеларијском опремом и инсталацијама) у свом годишњем финансијском плану обезбиједити средства и ставити их на располагање за покривање стварних трошкова експлоатације (амортизација, издаци за текуће одржавање и сл., члан 8). Затим је стипулисано да ће уговорне стране закључити посебан уговор којим ће детаљније уредити међусобне односе, права и обавезе и начин њиховог извршавања, који проистичу из заједничког коришћења пословног простора и техничке инфраструктуре сједишта комора у Сарајеву, укључујући и питање клизне скале у случајевима када долази до промјене цијена и висине накнаде трошкова (члан 10). Надаље, Кантонални суд је указао да је Уговором о коришћењу коморске инфраструктуре одређено да ће тужена користити пословни простор у површини од 1.328,06 м² (члан 3), да уговорне стране пословни простор и инфраструктуру користе за обављање својих и заједничких дјелатности под некомерцијалним условима и да су, у складу с тим, дужне у својим финансијским плановима за сваку годину обезбиједити средства за финансирање стварних трошкова припадајућег простора и инфраструктуре. Затим, суд је навео да апеланткиња и тужена обезбјеђују финансијска средства за потребе амортизације зграде, инсталација, опреме и другог, које заједнички користе у висини од 4,00 КМ по м² уговореног – коришћеног простора, тј. апеланткиња 9.116,00 КМ, а тужена 5.312,00 КМ, мјесечно, те да се средства амортизације

издвајају на посебан рачун Фонда за инвестиције који се води код апеланткиње и користе се на основу заједничких одлука (програма), док се сви други трошкови: текуће одржавање, гријање, чишћење, електрична енергија, трошкови телефонске централе и др. дијеле сагласно пропорцији коришћења пословног простора у омјеру 63% апеланткиња (укључујући и друге кориснике) и 37% тужена (члан 4).

13. Кантонални суд је навео да, имајући у виду садржај наведених уговора, не може прихватити став првостепеног суда да се у конкретном случају ради о трајним, „нераскидивим“ уговорима на основу којих је тужена фактички стекла право својине, односно право располагања и коришћења на пословном простору и коморској инфраструктури. Тумачећи одредбу члана 8 Уговора о основима пословне сарадње и одредбе Уговора о коришћењу коморске инфраструктуре и доводећи их у везу с одредбама члана 28 Закона о Спољнотрговинској комори, Закона о привредним коморама, Закона о привредним коморама у Федерацији БиХ, као и чињеницу да је апеланткиња уписана као носилац права располагања, Кантонални суд је закључио да нити једним прописом није предвиђено да је тужена требала стећи или да је евентуално стекла право својине на спорним непокретностима. У вези с тим је истакао да се уговорни однос апеланткиње и тужене може тумачити као однос закуподавца и закупца, којим је туженој, апеланткињиној чланици и новооснованој комори са сједиштем у Сарајеву, дата могућност коришћења пословних просторија под некомерцијалним условима, имајући у виду одредбе члана 28 Закона о Спољнотрговинској комори. С обзиром на то да тужена није извршавала своје обавезе и није плаћала накнаду за коришћење из члана 4 Уговора о коришћењу коморске инфраструктуре, Кантонални суд је закључио да су испуњени услови за раскид уговора којим се регулише то питање, у смислу члана 124 Закона о облигационим односима (у даљем тексту: ЗОО) јер тужена није стекла право својине на пословним просторијама, нити је уговорено да има право да их бесплатно користи.

14. Кантонални суд је даље истакао да је Уговор о основима пословне сарадње општи уговор у којем је регулисан велики број питања која се тичу рада парничних странака, те да не постоји основ да се тражи раскид цјелокупног уговора јер би то имало далекосежне посљедице које нису ни у каквој вези с коришћењем пословног простора које је регулисано чл. 8 и 10 тог уговора. Стога је, водећи рачуна о циљу и сврси уговора, одржао на снази преостале одредбе Уговора о основима пословне сарадње. Кантонални суд је такође нагласио да чињеница да Агенција за логистику и Фонд за инвестиције као апеланткињине организационе јединице нису обављали предвиђене и уговорене послове не може ослободити тужену обавезе плаћања уговореног мјесечног износа на име трошкова коришћења пословног простора. Кантонални суд је навео и да, супротно становишту првостепеног суда, сматра да тужена није доказала, у смислу одредаба чл. 7, 123 и 126 Закона о парничном поступку (у даљем тексту: ЗПП), да је користила пословне просторије у површини

мањој од уговорене, те је стога обавезао тужену да апеланткињи исплати накнаду у уговореном износу примјеном одредбе члана 585 ЗОО-а. У коначници је оцијенио неоснованим противтужбени захтјев јер тужена није стекла право својине на пословним просторијама, као и због тога што је противтужбени захтјев неодређен јер није јасно на које просторије се односи и у којој површини.

15. Пресудом Врховног суда број 65 0 Пс 190140 20 Рев од 14. октобра 2020. године дјелимично је усвојена ревизија тужене и другостепена пресуда је преиначена у дијелу којим је апеланткињина жалба дјелимично усвојена и првостепена пресуда у ст. I и II преиначена тако што је апеланткињина жалба у том дијелу одбијена и првостепена пресуда потврђена у дијелу којим су у цијелости одбијени тужбени захтјеви за раскид Уговора о основима пословне сарадње и Уговора о коришћењу коморске инфраструктуре, захтјев да се туженој наложи да исели из пословног простора додијељеног на коришћење и да се празан од људи и ствари преда апеланткињи и да јој тужена на име коришћења пословног простора у утуженом периоду исплати износ од 191.232,00 КМ са законском затезном каматом. У преосталом дијелу ревизија је одбијена и одлучено је да ће свака странка сносити своје трошкове поступка.

16. У образложењу пресуде Врховни суд је поновио чињенична утврђења и правно резонување нижестепених судова, те је истакао да је другостепена пресуда, у дијелу којим су спорни уговори раскинути и туженој наложено иселење из дијела пословног простора, заснована на погрешној примјени материјалног права. Надаље је указао да се правно питање од чијег рјешавања зависи одлука суда у предметној правној ствари односи на правну природу, односно циљ и сврху уговорâ које су парничне странке закључиле, те је истакао да врста правног односа који је настао између уговорних страна закључењем уговора одређује и карактер њихових права и обавеза, њихово трајање, као и начин престанка уговора. Врховни суд је истакао да се тумачењем одредаба свих релевантних уговора које је с туженом закључио апеланткињин правни предник, у смислу одредбе члана 99 ЗОО-а, може извести закључак да су спорни уговори закључени с циљем регулисања преноса текућих послова који су до формирања тужене у 1999. години били у надлежности апеланткињиног правног предника, те рјешавања питања коришћења коморске инфраструктуре, као и заједничког коришћења кадровских и текућих ресурса. У вези с тим је истакао да је такав начин рјешавања међусобних обавеза предвиђен одредбом члана 28 став 2 Закона о Спољнотрговинској комори БиХ, којом је прописано да ће се питање коришћења непокретне имовине уредити уговорима између апеланткиње и других комора. С обзиром на то да је апеланткиња основана Законом о Спољнотрговинској комори БиХ као самостална, невладина, неполитичка и непрофитна јавноправна асоцијација привредних субјеката с територије БиХ, с функцијама усмјереним на развој и унапређење економских односа бх. привреде с иностранством (члан 1 став 2), да је тужена апеланткињина

чланица (члан 3 став 2), те да је истим законом прописано да ће апеланткиња дјеловати у сарадњи и договору с туженом, Привредном комором Републике Српске и Министарством вањске трговине и економских односа БиХ (члан 2 став 3), Врховни суд је закључио да међусобни однос апеланткиње и тужене представља однос равноправних пословних партнера. Стога је усвојио становиште да и спорне уговоре које је апеланткињин правни предник закључио с туженом треба тумачити као уговоре о пословној сарадњи.

17. Слиједом наведеног, Врховни суд је истакао да је прихватљива оцјена првостепеног суда да је спорним уговорима питање коришћења пословних просторија и остале коморске инфраструктуре уређено као трајно заједничко коришћење, уз заједничко сношење трошкова, тј. да се не ради о уговору о закупу закљученим с циљем стицања зараде. Даље је истакао да су спорним уговорима предвиђене обавезе обје стране у вези с обезбјеђивањем трошкова за одржавање пословног објекта путем Агенције за логистику и услуге у апеланткињином саставу с циљем заједничког обављања послова административно-техничке природе, на коју би обје уговорне стране пренијеле овлашћења за обављање уговорених послова. Такође, Врховни суд је навео да Уговор о организовању Агенције за логистику и услуге није реализован и да је његово важење престало, те да извршење обавеза апеланткиње и тужене као корисника пословног простора није регулисано на други начин. Стога је Врховни суд закључио да спорни уговорни однос није однос закуподавца и закупца јер уговорима није утврђена обавеза закуподавца да закупцу преда простор на употребу, нити обавеза закупца да му за то плаћа одређену закупнину. Врховни суд је навео да се ради о уговору о пословној сарадњи у вези с обављањем послова у оквиру законом прописаних надлежности двије јавноправне асоцијације, од којих је једна у вријеме закључења уговора била носилац права располагања на непокретностима у државној својини. У вези с тим, суд је истакао да је на тај начин апеланткиња с туженом постигла споразум о заједничком коришћењу непокретности, зависно од неопходних (рационалних) потреба и програма активности које коморе организују у својим сједиштима и да је предала туженој у посјед сразмјеран дио простора. Такође, обје уговорне стране су се посебним уговором обавезале да ће обезбиједити средства за финансирање стварних трошкова простора и инфраструктуре који су им припали.

18. Врховни суд је такође нагласио да је између парничних странака закључен уговор о заједничком коришћењу непокретности на неодређено вријеме, да у проведеном поступку није утврђено да кривицом тужене није дошло до реализације Уговора о организовању Агенције за логистику и услуге, која је требала донијети упутство – инструкцију о плаћању утврђених обавеза из члана 4 Уговора (амортизације зграде, инсталација, опреме и др., те трошкова текућег одржавања и свих других трошкова). Слиједом наведеног, Врховни суд је закључио да ниједна уговорна страна није испуњавала своје уговорне обавезе у погледу трошкова

коришћења коморске инфраструктуре, те да стога одлука другостепеног суда којом је тужена обавезана на исплату тих трошкова није заснована на правилној примјени одредаба закљученог уговора. При томе је Врховни суд истакао да апеланткињи у таквој ситуацији не припадају права из члана 124 став 1 ЗОО-а којим су регулисана права једне стране кад друго лице не испуни своју обавезу јер није доказала да је испунила своје обавезе у вези с договореним заједничким коришћењем. Стога је суд заузео став да уговор не може бити раскинут апеланткињиним једностраном изјавом, него само споразумно, на што упућују одредбе чл. 2 став 3 и 28 Закона о Спољнотрговинској комори БиХ.

19. Имајући у виду наведено, Врховни суд је оцијенио неоснованим апеланткињин захтјев за исељење тужене јер је тужена у поступку доказала постојање права из члана 128 став 1 Закона о стварним правима, с обзиром на то да је утврђено да услови за престанак предметних уговора раскидом нису испуњени, а није утврђено ни да је потреба тужене за коришћењем спорног простора престала у смислу одредбе члана 8 Уговора о основима пословне сарадње. Како су спорни уговори још увијек на правној снази, Врховни суд је закључио да је апеланткиња дужна и даље омогућити туженој заједничко коришћење пословног простора, све док се услови који су предвиђени уговором не промијене.

IV. Апелација

а) Наводи из апелације

20. Апеланткиња сматра да јој је оспореним одлукама повријеђено право на правично суђење из члана II(3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција), право на имовину из члана II(3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и право на личну слободу и безбједност из члана II(3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције. У вези с тим, апеланткиња наводи да је произвољан став да као власник пословног објекта не може једнострано раскинути спорне уговоре у ситуацији када друга уговорна страна не испуњава своје уговорне обавезе, те сматра да такав став нема упориште у закону и да сваки трајни облигациони однос може престати отказом, сходно одредби члана 358 ЗОО-а. Наводи да је такав став у супротности са ставом Врховног суда заузетим у пресудама бр. 14238/2012 од 19. марта 2013, Пж 225/98 од 16. новембра 1998. и Пж 230/98 од 24. новембра 1998. године, те да је усљед ускраћивања могућности раскида уговора дошло до „повреде њеног права на личну слободу и безбједност“. Надаље наводи да је Врховни суд као један од аргумената за оспорену одлуку навео да се ради о уговорима равноправних страна, те у вези с тим истиче да „за такво разликовање уговора“ нема основа с обзиром на то да је један од основних принципа и принцип равноправности (члан 11 ЗОО-а). Апеланткиња наводи да су одредбе чл. 2 став 3 и 28 Закона о

Спољнотрговинској комори БиХ ирелевантне за рјешавање конкретног спора јер не садрже правило да се спорни уговори могу раскинути само споразумно, нити такво правило садрже одредбе ЗОО-а. Такође, апеланткиња наводи да се одредбе Закона о Спољнотрговинској комори БиХ не могу примијенити на спорне уговоре јер су ти уговори закључени 2000. године, а наведени закон је ступио на снагу 2001. године. У вези с тим, апеланткиња истиче да је Уставни суд у одлукама бр. АП-133/06 од 13. јула 2007. године и АП-2354/09 од 26. марта 2010. године заузео став да ретроактивна примјена закона нарушава принцип правне сигурности.

21. Апеланткиња надаље наводи да је Врховни суд, заузимајући став да апеланткиња нема право на раскид уговора у смислу одредбе члана 124 ЗОО-а јер није доказала да је испунила своје обавезе у вези с договореним заједничким коришћењем, на њену штету повриједио принцип „једнакости оружја“ јер те чињенице нису биле спорне пред нижестепеним судовима, а у ревизионом поступку их није било могуће доказивати. Апеланткиња надаље наводи да је у конкретном случају дошло до мијешања у њену имовину, које није предвиђено законом, није у јавном интересу и није пропорционално. У вези с тим, наводи да је, усљед става Врховног суда да се предметни уговори не могу једнострано раскинути, апеланткиња *de facto* лишена својинских прерогатива јер не може да располаже пословним просторијама (дати их у закуп под комерцијалним условима и сл.), а истовремено мора плаћати трошкове тужене, те истиче да то има исте посљедице као формално одузимање имовине. Такође, апеланткиња наводи да су редовни судови пропустили да анализирају релевантне законске норме које регулишу систем привредних комора у БиХ, те истиче да у Закону о привредним коморама БиХ из 1990. године није било прописано да се закључују уговори о коришћењу непокретности са апеланткињиним правним предником. Апеланткиња наводи да је стога спорно да ли спорни уговори и даље важе јер није закључен анекстичких уговора нити други одговарајући акт којим би се њихово важење продужило и након ступања на снагу Закона о Спољнотрговинској комори БиХ. Такође, истиче да су уговори о коришћењу предметних непокретности могли бити закључени једино са свим коморама у БиХ и једино након ступања на снагу наведеног закона, што би било у јавном интересу. У коначници, наводи да онемогућавање апеланткињи да раскине спорне уговоре иако тужена не плаћа уговорене трошкове, усљед чега те трошкове мора сносити апеланткиња, за њу представља претјеран терет.

б) Одговор на апелацију

22. Врховни суд је навео да оспореном одлуком није дошло до повреде права на која се апеланткиња позвала у апелацији.

23. Кантонални суд је навео да остаје при разлозима датим у образложењу оспорене одлуке, те да је приликом доношења одлуке имао у виду апеланткињино право на имовину.

24. Општински суд је навео да нити једном радњом није повриједио апеланткињино право на правично суђење, нити је примјена права била произвољна, те да су апелациони наводи неосновани.

25. Тужена је навела да су све коморе у БиХ, ентитетске и кантоналне, равноправни субјекти јавног права настали од апеланткињиног правног предника, који је предник и осталих комора, од којег су преузели одређени обим послова, те истиче да све коморе у суштини имају исте чланове. Надаље је наведено да све коморе у БиХ користе непокретности, опрему и техничку структуру апеланткињиног правног предника, те да пословна зграда у конкретном случају није апеланткињина имовина, већ имовина апеланткињиних чланица, укључујући и тужену која има једнака права коришћења као и апеланткиња јер се ради о специфичним јавноправним асоцијацијама. Тужена је такође навела да је уписом апеланткиње као искључивог власника пословне зграде, укључујући и дио који легитимно користи тужена, повријеђено право тужене на имовину, те је изнијела разлоге због којих сматра да је укњижба апеланткиње као власника незаконита.

V. Релевантни прописи

26. **Закон о облигационим односима** („Службени лист СФРЈ“ бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, „Службени лист РБиХ“ бр. 2/92, 13/93 и 13/94 и „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 29/03 и 42/11).

За потребе ове одлуке користи се текст прописа како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима, који у релевантном дијелу гласи:

ТУМАЧЕЊЕ УГОВОРА

Примена одредаба и тумачење спорних одредаба

Члан 99.

(1) Одредбе уговора примењују се онако како гласе.

(2) При тумачењу спорних одредби не треба се држати дословног значења употребљених израза, већ треба истраживати заједничку намеру уговорача и одредбу тако разумети како то одговара начелима облигационог права утврђеним овим законом.

III - РАСКИДАЊЕ УГОВОРА ЗБОГ НЕИСПУЊЕЊА

Права једне стране кад друга стране не испуни своју обавезу

Члан 124.

У двостраним уговорима, кад једна страна не испуни своју обавезу, друга страна може, ако није што друго одређено, захтевати испуњење обавеза или, под

условима предвиђеним у идућим члановима, раскинути уговор простом изјавом, ако раскид уговора не наступа по самом закону, а у сваком случају има право на накнаду штете.

27. Закон о стварним правима („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 66/13, 100/13, 32/19 – одлука УСФБиХ и 94/20 – рјешење УСФБиХ):

Члан 128.

Приговори посједника

(1) *Посједник има право одбити предају ствари њезином власнику ако има право које га овлашћује на посједовање те ствари (право на посјед).*

(2) *Ако поврат ствари тражи лице које је власништво и посредан посјед стекло преносом захтјева на поврат ствари туженик може према том лицу истаћи све приговоре права на посјед које је имао према ранијем власнику.*

(3) *Ако је туженик несамостални посједник, он се од захтјева да преда посјед ствари може бранити именованем посредног самосталног посједника чију вишу власт признаје и из чијег посједа изводи свој посјед.*

28. Закон о Спољнотрговинској комори Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ бр. 30/01 и 72/13). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

Члан 1.

1. *Овим законом оснива се Спољнотрговинска комора Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Комора), уређују питања која се односе на њен статус, чланство, надлежности, састав, начин избора и надлежности њених органа, судови при Комори, финансирање и друга питања која су од значаја за њен рад и функционисање.*

2. *Назив Коморе је „Спољнотрговинска комора Босне и Херцеговине“.*

3. *Назив Коморе на енглеском језику гласи: „Foreign Trade Chamber of Bosnia and Herzegovina“.*

4. *Сједиште Коморе је у Сарајеву, улица Бранислава Ђурђева број 10.*

Члан 2.

1. *Комора је самостална, невладина, неполитичка и непрофитна јавно правна асоцијација привредних субјеката и привредних асоцијација са територије Босне и Херцеговине, са функцијама усмјереним на развој и унапређење економских односа БХ привреде са иностранством, укључујући и партнерски однос и заступање интереса чланова код надлежних органа Босне и Херцеговине и одговарајућих асоцијација у иностранству.*

2. Комора има својство правног лица са правима и обавезама утврђеним овим законом и подзаконским актима донесеним на основу овог закона.

3. У свим својим активностима Комора ће дјеловати у сарадњи и/или договору са:

- а) Привредном комором Федерације Босне и Херцеговине;
- б) Привредном комором Републике Српске;
- ц) Министарством спољне трговине и економских односа Босне и Херцеговине.

4. На основу члана 2. Закона о управи Комора примјењује јавна овлашћења у складу са овим законом.

Члан 2а.

Јавна овлашћења из члана 2. став 4. овог закона су:

а) стручни и оперативни послови на издавању завршне сагласности за контингент деташимана за рад у складу са међудржавним споразумима Босне и Херцеговине и Инструкцијом Министарства спољне трговине и економских односа БиХ;

б) издавање образаца о поријеклу робе у оквиру Генералног система повластица (ГСП) шеме (FORM A), као и издавање образаца за непреференцијално поријекло робе (CERTIFICATE OF ORIGIN), у складу са закљученим споразумима надлежних институција у Босни и Херцеговини;

ц) примјена надлежности повјерених од Савјета министара Босне и Херцеговине или надлежног органа Босне и Херцеговине по Конвенцији о привременом увозу - АТА карнет и Царинској конвенцији о међународном превозу робе на основу карнета TIR - TIR конвенције.

Члан 3.

1. Чланови Коморе су предузећа, банке, осигуравајућа друштва и друга правна - привредна лица регистрована за обављање послова са иностранством на простору Босне и Херцеговине, аутоматски на основу чланства у привредним коморама конституисаним на основу закона Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске (у даљем тексту: ентитети) и Дистрикта Брчко.

2. Чланови Коморе су Привредна комора Републике Српске, Привредна комора Федерације Босне и Херцеговине и Привредна комора Дистрикта Брчко, као колективни чланови, а остале привредне коморе организоване на територијалном и струковном принципу, специјализоване и сличне асоцијације могу бити колективни чланови на начин и под условима утврђеним Статутом Коморе.

3. Чланови Коморе могу бити научно-истраживачке и образовне институције, удружења грађана која у својој регистрацији имају привредне дјелатности, савези, интересне асоцијације, фондације, закладе и друге организације које обављају дјелатност од значаја за привреду, као појединачни или колективни чланови, уколико својом одлуком изразе интерес за чланство.

4. Комора води регистар чланова, на основу података о члановима које јој обавезно достављају привредне коморе кантона/регија, привреде ентитета и Дистрикта Брчко.

5. Предсједник Коморе доноси упутство о начину вођења регистра из претходног става.

Члан 6. став (1) тачка ц) и став (4)

1. У оквиру својих надлежности Комора обезбјеђује заступање интереса њених чланова путем:

ц) Обављања послова јавних овлаштења;

4. Комора може, поред надлежности утврђених у ст. 1. и 2. овог члана, обављати и друге послове који су јој повјерени, а на основу одлуке надлежних органа Босне и Херцеговине.

Члан 22. став (1)

1. Комора се финансира из чланарине, котизације, доприноса Привредних комора Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Дистрикта Брчко, прихода остварених по основу примјене јавних овлашћења у складу са овим законом, обављања консалтинг и других услуга за чланове и на друге начине утврђене Статутом и одговарајућим актима органа Коморе.

Члан 28.

1. Примопредаја имовине, права и обавеза између Привредне коморе Босне и Херцеговине и Спољнотрговинске коморе Босне и Херцеговине извршиће се у року од 90 дана од дана конституисања Скупштине Коморе.

2. Користиће се непокретне имовине уредиће се уговорима Коморе и других комора и струковних асоцијација. Уговоре ће одобравати надлежни органи Коморе.

VI. Допустивост

29. У складу са чланом VI/36) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд, такође, има апелациону надлежност у питањима која су садржана у овом уставу када она постану предмет спора због пресуде било којег суда у Босни и Херцеговини.

30. У складу са чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд може да разматра апелацију само ако су против пресуде, односно одлуке која се њоме

побија, исцрпљени сви дјелотворни правни лијекови могући према закону и ако је поднесена у року од 60 дана од дана када је подносилац апелације примио одлуку о посљедњем дјелотворном правном лијеку који је користио.

31. У конкретном случају предмет оспоравања апелацијом је Пресуда Врховног суда број 65 0 Пс 190140 20 Рев од 14. октобра 2020. године против које нема других дјелотворних правних лијекова могућих према закону. Затим, оспорену пресуду апеланткиња је примила 4. новембра 2020. године, а апелација је поднесена 28. децембра 2020. године, тј. у року од 60 дана, како је прописано чланом 18 став (1) Правила Уставног суда. Коначно, апелација испуњава и услове из члана 18 ст. (3) и (4) Правила Уставног суда јер не постоји неки формални разлог због којег апелација није допуштена, нити је очигледно (*prima facie*) неоснована.

32. Имајући у виду одредбе члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине и члана 18 ст. (1), (3) и (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да предметна апелација испуњава услове у погледу допуштениости.

VII. Меритум

33. Апеланткиња сматра да јој је оспореним одлукама повријеђено право на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције, право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију и право на личну слободу и безбједност из члана II/3д) Устава Босне и Херцеговине и члана 5 Европске конвенције.

34. Уставни суд примјећује да се апеланткиња у апелацији позвала на одредбе Европске конвенције. Стога, Уставни суд треба да одговори на питање да ли апеланткиња ужива права загарантована Европском конвенцијом. Наиме, Уставни суд подсјећа на свој став да државни органи и јавна власт као учесници судских поступака не уживају права из Европске конвенције, али да уживају гаранције права на правичан поступак и права на имовину из члана II/3е) и к) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допуштениости и меритуму број АП-39/03 од 27. фебруара 2004. године, објављена у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ број 19/04, доступна на интернет страници Уставног суда www.ustavnisud.ba). Према ставу Европског суда за људска права (у даљњем тексту: Европски суд), државна тијела, као што су централни органи државе, локални и регионални органи, као и правна (односно јавноправна) лица, осим територијалних органа, која учествују у извршавању владиних овлашћења или обављају јавну службу под контролом владе не могу да подносе представке Европском суду (види Европски суд, *Consejo General de Colegios Oficiales de Economistas de España против Шпаније*, одлука Комисије од 28. јуна 1995. године). Приликом утврђивања да ли неко дато правно лице спада у ту категорију Европски суд узима

у обзир његов правни статус, природу и контекст дјелатности коју обавља и степен његове независности од политичких органа (види Европски суд, *Света Гора против Грчке*, пресуда од 9. децембра 1994. године и *Привредна, индустријска и пољопривредна комора Темшишвара (број 2) против Румуније*, пресуда од 16. јула 2009. године, ст. 14–17).

35. Доводећи у везу наведене принципе с конкретним предметом, Уставни суд примјећује да апеланткиња није државни орган нити представник јавне власти (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *АП-472/20* од 8. септембра 2021. године, став 44, доступна на www.ustavnisud.ba). Наиме, апеланткиња је „самостална, невладина, неполитичка и непрофитна јавноправна асоцијација привредних субјеката и привредних асоцијација са територије Босне и Херцеговине, са функцијама усмјереним на развој и унапређење економских односа бх. привреде са иностранством, укључујући и партнерски однос и заступање интереса чланова код надлежних органа Босне и Херцеговине и одговарајућих асоцијација у иностранству“ (члан 2 став 1 Закона о Спољнотрговинској комори). Уставни суд, међутим, примјећује да из одредаба Закона о Спољнотрговинској комори БиХ произлази да апеланткиња обавља „послове јавних овлашћења“ (чл. 2 ст. 4, чл. 2а. и чл. 6 ст. 1 тачка ц), да може обављати и друге послове који су јој повјерени на основу одлуке надлежних органа Босне и Херцеговине (члан 6 став 4), те да се дјелимично финансира и приходима оствареним по основу примјене тих овлашћења (члан 22 став 1). Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да апеланткиња не ужива довољан степен аутономије од јавне власти, у смислу цитиране праксе Европског суда (види Европски суд, *Хрватска господарска комора против Србије*, пресуда од 25. априла 2017. године, став 38).

36. Стога, Уставни суд сматра да апеланткиња не ужива гаранције права из Европске конвенције, те ће испитати апеланткињине наводе у односу на њено уставно право на правично суђење и право на имовину из члана III(е) и к) Устава Босне и Херцеговине.

Право на правично суђење

37. Члан III/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

е) Право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези с кривичним поступком.

38. Уставни суд констатује да се поступак у конкретном случају односи на раскид уговора и исплату по тужби, односно на утврђење по противтужби. Дакле,

ради се о предмету грађанскоправне природе, из чега произлази да апеланткиња у предметном поступку ужива гаранције из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине.

39. Уставни суд запажа да апеланткиња сматра да су редовни судови произвољно примијенили материјално право, да су на њену штету повриједили принципи равноправности страна у поступку, те да је услед, наводно, различите праксе Врховног суда дошло до повреде принципа правне сигурности. У вези с тим, Уставни суд подсјећа да, према пракси Европског суда и Уставног суда, задатак ових судова није да преиспитују закључке редовних судова у погледу чињеничног стања и примјене права (види Европски суд, *Pronina против Русије*, одлука о допустивости од 30. јуна 2005. године, апликација број 65167/01 и *Аићерић против Босне и Херцеговине*, одлука од 17. децембра 2019. године, став 23). Наиме, Уставни суд није надлежан да супституише редовне судове у процјени чињеница и доказа, већ је, генерално, задатак редовних судова да оцијене чињенице и доказе које су извели (види Европски суд, *Thomas против Уједињеног Краљевства*, пресуда од 10. маја 2005. године, апликација број 19354/02 и *Радомиља и други против Хрватске*, пресуда од 20. марта 2018. године, став 150). Задатак Уставног суда је да испита да ли је евентуално дошло до повреде или занемаривања уставних права (право на правично суђење, право на приступ суду, право на дјелотворан правни лијек и др.), те да ли је примјена закона била евентуално произвољна или дискриминаторна.

40. Уставни суд примјећује да је Врховни суд, за разлику од Кантоналног суда, тумачећи спорне уговоре у складу с одредбом члана 99 ЗОО-а, подржао став првостепеног суда да тим уговорима није конституисан однос закуподавца и закупца, већ да се ради о уговорима о пословној сарадњи којим је питање коришћења пословних просторија и остале коморске инфраструктуре уређено као трајно заједничко коришћење, уз заједничко сношење трошкова. Упориште за такав став, како је то образложено, Врховни суд је нашао у одредбама чл. 1, 2, 3 и 28 Закона о Спољнотрговинској комори БиХ. На основу таквог става о правној природи спорних уговора, Врховни суд је одбио апеланткињин тужбени захтјев којим је апеланткиња тражила да се спорни уговори раскину и да се тужена обавезе да се исели из пословног простора и да апеланткињи исплати одређени новчани износ на име коришћења предметног пословног простора. Наиме, Врховни суд је закључио да ниједна уговорна страна није испуњавала своје уговорне обавезе у погледу трошкова коришћења коморске инфраструктуре јер Уговор о организовању Агенције за логистику и услуге, која је требала донијети упутство – инструкцију о плаћању спорних трошкова, никада није испуњен. Стога је Врховни суд заузео правни став да апеланткињи не припада право на једнострану раскид уговора из члана 124 став 1 ЗОО-а, већ да се спорни уговори могу раскинути једино споразумно, те да је апеланткиња дужна и убудуће омогућити туженој заједничко

коришћење пословног простора јер тужена има право на коришћење пословног објекта у уговореном обиму, у смислу одредбе члана 128 став 1 Закона о стварним правима.

41. Доводећи у везу наведене одредбе ЗОО-а, Закона о Спољнотрговинској комори БиХ и Закона о стварним правима са одлучењем Врховног суда и образложењем које је у вези с тим дато у оспореној пресуди, Уставни суд, у специфичним чињеничним и правним околностима конкретног случаја, сматра да је Врховни суд сва спорна правна питања ријешио и о томе дао детаљно и јасно образложење, те да нема ништа што би оставило утисак произвољности у одлучивању. При томе, Уставни суд указује да се, супротно апеланткињиним наводима, у конкретном случају не ради о ретроактивној примјени закона, већ о тумачењу спорних уговора у складу с релевантним нормативним оквиром, уз уважавање специфичности конкретног спора и чињеницу да је апеланткиња правни сљедник Привредне коморе БиХ која је закључила спорне уговоре с туженом.

42. У вези с апеланткињиним тврдњама да је на њену штету повријеђен принцип равноправности страна у поступку, Уставни суд указује да тај принцип, у контексту грађанског поступка, подразумејева да објема странама мора бити дата разумна могућност излагања свог предмета, укључујући и изношење доказне грађе, под условима који их не стављају у знатно подређен положај у односу на противника (види Европски суд, *Dombo B.V. против Холандије*, пресуда од 27. октобра 1993. године, серија А, број 274, стр. 19). Уставни суд запажа да је апеланткиња у предметном поступку имала прилику својим наводима и аргументима супротставити се другој страни, под условима који нису подређени у односу на супротну страну. Слиједом наведеног, Уставни суд запажа да апеланткиња не нуди аргументе или доказе из којих би се могао извести закључак да је принцип равноправности странака прекршен, нити је кршење тог принципа у конкретном предмету очигледно. При томе, Уставни суд истиче да околност да је Врховни суд, за разлику од Кантоналног суда, закључио да апеланткиња није доказала да је испунила своје обавезе у вези с договореним заједничким коришћењем, слиједом чега је закључио да нису испуњени услови за једнострани раскид уговора у смислу одредаба члана 124 ЗОО-а, не представља повреду тог принципа. Наведено из разлога што је апеланткиња, која је у проведеном поступку била у процесном положају тужиоца, била дужна да докаже околности које су правно релевантне за основаност тужбеног захтјева.

43. Надаље, у погледу апеланткињиних навода да је наведени став Врховног суда у супротности са ставом тог суда заузетим у пресудама бр. 14238/2012 од 19. марта 2013, Пж 225/98 од 16. новембра 1998. и Пж 230/98 од 24. новембра 1998. године, Уставни суд указује да апеланткиња наведене пресуде није доставила у прилогу апелације, па се Уставни суд не може очитовати о тим наводима.

44. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да није дошло до повреде апеланткињиног права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине.

Остали наводи

45. Апеланткиња сматра да јој је оспореним одлукама повријеђено и право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине. У вези с тим, Уставни суд запажа да се апеланткињини наводи о кршењу тог права, у суштини, заснивају на истим тврдњама које је апеланткиња истакла у вези с правом на правично суђење које је Уставни суд већ елаборирао у претходним тачкама ове одлуке и за које је закључио да су неосновани. С обзиром на то, Уставни суд сматра да су апеланткињини наводи о кршењу права на имовину, такође, неосновани.

VIII. Закључак

46. Уставни суд закључује да није дошло до повреде апеланткињиног права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине у ситуацији када је Врховни суд одбио тужбени захтјев за раскид Уговора о основима пословне сарадње и Уговора о коришћењу коморске инфраструктуре који су закључили апеланткиња и тужена, о чему је дао релевантно и довољно образложење које ни на који начин не оставља утисак произвољности. Такође, Уставни суд закључује да није прекршен ни принцип равноправности страна у поступку будући да апеланткиња није пружила нити један доказ да јој је била ускраћена могућност да равноправно учествује и расправља у поступку или да је поступак на било који начин проведен на њену штету.

47. Уставни суд, такође, закључује да није дошло ни до повреде права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине у ситуацији када је тврдње о повреди тих права апеланткиња засновала на истим наводима које је истакла у вези с правом на правично суђење, а Уставни суд је те наводе оцијенио неоснованим.

48. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

49. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Predmet broj AP-603/21

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija Zaima Šibića iz Banje Luke, kojeg zastupa Dragan Tolimir, advokat iz Banje Luke, protiv Rješenja Okružnog suda u Banjoj Luci broj 71 0 Pr 299973 20 Pžp od 17. novembra 2020. godine i Rješenja Osnovnog suda u Banjoj Luci broj 71 0 Pr 299973 19 Pr od 10. juna 2020. godine

Odluka od 7. septembra 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP-603/21**, rješavajući apelaciju **Zaima Šibića**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

na sjednici održanoj 7. septembra 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se apelacija Zaima Šibića.

Utvrđuje se povreda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ukida se Rješenje Okružnog suda u Banjoj Luci broj 71 0 Pr 299973 20 Pžp od 17. novembra 2020. godine.

Nalaže se Okružnom sudu u Banjoj Luci da u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke donese novu odluku u skladu sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nalaže se Okružnom sudu u Banjoj Luci da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama preduzetim s ciljem izvršenja ove odluke.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije BiH“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Zaim Šibić (u daljnjem tekstu: apelant) iz Banje Luke, kojeg zastupa Dragan Tolimir, advokat iz Banje Luke, podnio je 22. februara 2021. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Okružnog suda u Banjoj Luci (u daljnjem tekstu: Okružni sud) broj 71 0 Pr 299973 20 Pžp od 17. novembra 2020. godine i Rješenja Osnovnog suda u Banjoj Luci (u daljnjem tekstu: Osnovni sud) broj 71 0 Pr 299973 19 Pr od 10. juna 2020. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Okružnog suda, Osnovnog suda i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske – Policijska uprava Banja Luka (u daljnjem tekstu: MUPRS) zatraženo je 6. aprila 2022. godine da dostave odgovore na apelaciju. Osnovni sud i MUPRS su dostavili odgovore na apelaciju.

3. Odgovori na apelaciju dostavljeni su na izjašnjenje apelantovom zastupniku 20. maja 2022. godine. Izjašnjenje na odgovore dostavljeno je Ustavnom sudu 31. maja 2022. godine.

III. Činjenično stanje

4. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način:

5. Apelantu je 21. januara 2019. godine izdan prekršajni nalog u kojemu je navedeno da se apelant nalazio na Trgu Krajine u Banjoj Luci sa manjim brojem aktivista grupe „Pravda za Davida“, kada mu je izdano naređenje da se udalji, te kada je apelant podigao ruku uzvikujući „Pravda za Davida“. Na ponovljeno naređenje apelant je ponovio prethodne radnje nakon čega je lišen slobode. Utvrđeno je da je navedenim ponašanjem počinio prekršaj iz člana 24. Zakona o javnom redu i miru, pa mu je, na temelju člana 148. Zakona o prekršajima Republike Srpske (u daljnjem tekstu: ZOPRS), prekršajnim nalogom izrečena novčana kazna u iznosu od 500,00 KM.

6. Apelant je posredstvom opunomoćenika 29. januara 2019. godine podnio Osnovnom sudu zahtjev za sudsko odlučivanje o navedenom prekršajnom nalogu. U zahtjevu je navedeno da je apelant prihvatio odgovornost za prekršaj pod prisilom, jer je nad njim provođena fizička i psihička tortura, te da je na taj način bio primoran da prihvati odgovornost mimo svoje volje. Naveo je da u prilogu zahtjeva dostavlja dokaze za svoje tvrdnje, te da zahtijeva da sud provede prekršajni postupak kako bi apelant dokazao da nije odgovoran za prekršaj koji mu je stavljen na teret. U prilogu zahtjeva

sudu je dostavljen CD na kojemu se nalaze snimak apelantovog hapšenja i dva izvoda sa internetske stranice RTRS.

7. Rješenjem Osnovnog suda broj 71 0 Pr 299973 19 Pr od 10. juna 2020. godine zahtjev za sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu broj 003.149.675.0 od 21. januara 2019. godine odbačen je kao nedozvoljen i podnesen od neovlaštenog lica.

8. U obrazloženju rješenja je navedeno da je 21. januara 2019. godine Policijska stanica Banja Luka – Centar izdala prekršajni nalog broj 003.149.675.0 zbog prekršaja iz člana 24. Zakona o javnom redu i miru. Dalje, navedeno je da je na usmeni pretres zakazan za 10. juni 2020. godine pristupio apelant u pratnji svog branitelja, te predstavnik ovlaštenog organa po priloženoj punomoći. Navedeno je, također, da je prije početka pretresa, u skladu sa članom 191. Zakona o prekršajima Republike Srpske (u daljnjem tekstu: ZOPRS), predstavnik ovlaštenog organa uložio primjedbu, jer mu nije bilo jasno zbog čega je sud zakazao usmeni pretres u ovom prekršajnom postupku budući da se uvidom u originalni prekršajni nalog koji je izdan apelantu može vidjeti da je apelant lično primio navedeni prekršajni nalog i da je prihvatio odgovornost za prekršaj koji mu je stavljen na teret, te da je, u skladu sa članom 151. ZOPRS, taj prekršajni nalog postao konačan i izvršan.

9. Sud je naveo da je izvršio uvid u priloženi prekršajni nalog u spisu predmeta, te da je utvrdio i potvrdio da je apelant lično primio navedeni prekršajni nalog 21. januara 2019. godine, te da se svojeručno potpisao u rubrici čime prihvata odgovornost za prekršaj opisan u tom prekršajnom nalogu i da se odriče prava na sudsko odlučivanje. Sud je, zatim, odlučio da će još jednom izvršiti uvid u taj prekršajni nalog i ostale podneske koji su priloženi uz njega, te da će svojom pismenom odlukom odlučiti o opravdanosti primjedaba predstavnika ovlaštenog organa. Dalje, sud je citirao odredbu člana 151. st. 1, 2. i 3. ZOP-a RS kojom je propisano kako okrivljeni može prihvatiti odgovornost za prekršaj i kakve su posljedice toga, kao i odredbu člana 156. stav 1. ZOP-a RS prema kojoj će sud odbaciti zahtjev za sudsko odlučivanje ako: 1) zahtjev nije podnesen u roku koji je određen zakonom, 2) ako ga je podnijelo neovlašteno lice i 3) ako je okrivljeni prihvatio odgovornost u smislu člana 151. stav 2. ovog zakona. U vezi s tim, ukazano je da je sud uvidom u prekršajni nalog utvrdio da je apelant lično primio navedeni prekršajni nalog, da je svojeručno potpisao da ga je primio, te da se svojeručno potpisao u rubrici čime prihvata odgovornost za prekršaj opisan u ovom prekršajnom nalogu i odriče se prava na sudsko odlučivanje. Dalje, sud je uvidom u izvod iz Registra novčanih kazni utvrdio da je status navedenog prekršajnog naloga „prekoračen rok za plaćanje“, da je ovlašteni organ u Registru novčanih kazni konstatirao da je datum uručenja prekršajnog naloga okrivljenom datum prihvatanja odgovornosti i datum konačnosti 21. januar 2019. godine.

10. S obzirom na navedeno, sud je ukazao da je apelant bio obavezan da pročita prekršajni nalog i da se upozna s njegovim sadržajem prije potpisivanja, jer se radi o

potencijalnom inicijalnom aktu kojim se izriče određena sankcija i da stavljanjem potpisa na određeno mjesto ima konačan i imperativan karakter, što je propisano članom 151. ZOP-a RS. Svako lice koje prihvati odgovornost ne može kasnije odbijati odgovornost, niti se žaliti na visinu kazne ili vrstu bilo koje sankcije ili troškova. Pošto apelant nije doveo u sumnju da je potpisao prekršajni nalog u rubrici čime priznaje odgovornost za prekršaj i odriče se prava na sudsko odlučivanje, to je sud ustanovio da je podneseni zahtjev za sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu nedozvoljen.

11. Osim toga, sud je konstatirao da je odredbama člana 149. stav 7. ZOP-a RS propisano da prekršajni nalog sadrži mjesto za potpis okrivljenog o prihvatanju odgovornosti za prekršaj u skladu sa članom 151. ovog zakona i mjesto za potpis okrivljenog koji zahtijeva sudsko odlučivanje u skladu sa članom 154. ovog zakona. Članom 154. stav 1. ZOP-a RS propisano je da okrivljeni može podnijeti zahtjev za sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu nadležnom sudu u roku od osam dana od dana uručenja naloga, u skladu sa članom 149. stav 4. ovog zakona. Ponovnim uvidom u prekršajni nalog i ostalu dokumentaciju sud je utvrdio da zahtjev za sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu sudu nije podnio apelant, niti se potpisao u rubrici čime ne prihvata odgovornost (jer je potpisao prihvatanje odgovornosti), već je zahtjev za sudsko odlučivanje podnio njegov branitelj, što je vidljivo iz potvrde o prijemu dokumenta od 31. januara 2019. godine, pa proizlazi da je zahtjev za sudsko odlučivanje podnijelo neovlašteno lice.

12. Na temelju navedenoga, sud je zaključio da su ostvareni uvjeti za odbacivanje zahtjeva za sudsko odlučivanje o prekršajnom nalogu broj 003.149.675.0, jer je, prvo, apelant prihvatio odgovornost za prekršaj koji je opisan u navedenom prekršajnom nalogu, a, drugo, da je zahtjev za sudsko odlučivanje podnijelo neovlašteno lice.

13. Rješenjem Okružnog suda broj 71 0 Pr 299973 20 Pžp od 17. novembra 2020. godine odbijene su kao neosnovane žalbe apelanta i njegovog branitelja i potvrđeno je rješenje Osnovnog suda od 10. juna 2020. godine.

14. U obrazloženju ovog rješenja Okružni sud je, između ostalog, ponovio utvrđenja prvostepenog suda, pa je prihvatio kao pravilne zaključke koje je taj sud izveo iz provedenih dokaza. Okružni sud je naročito ukazao da je u prekršajnom nalogu na mjestu na kojem je označeno da lice prihvata odgovornost jasno naznačeno da se stavljanjem svog potpisa lice odriče prava na sudsko odlučivanje, te da je u sekciji „pravna pouka“ upozoreno da će se, ukoliko prihvati odgovornost i u roku od osam dana plati polovinu izrečene kazne, osloboditi plaćanja druge polovine izrečene kazne u skladu sa članom 149. stav (3) ZOPRS, ili da može podnijeti zahtjev za sudsko odlučivanje u roku od osam dana od njegovog prijema na način što će jednu kopiju naloga potpisati u sekciji naznačenoj kao „Ne prihvatam odgovornost za prekršaj i zahtijevam sudsko odlučivanje“, u skladu sa članom 149. st. (4) i (5) istog zakona. Okružni sud je, također, istakao da se u žalbama apelanta i njegovog branitelja neosnovano ukazuje na to da je potpis na prekršajnom

nalogu iznuđen, odnosno da je prekršajni nalog potpisan pod prinudom. Ukazano je da je u tom slučaju okrivljeni mogao uputiti pritužbe Sektoru unutrašnje kontrole policije i prijaviti nezakonito ili nepravilno postupanje policijskih službenika, što apelant nije učinio.

15. S obzirom na navedeno, Okružni sud je zaključio da je prvostepeni sud pravilno odlučio kada je odbacio zahtjev za sudsko odlučivanje koji je istakao apelantov branitelj, budući da se apelant, prihvatajući odgovornost u skladu sa članom 151. stav (1) ZOPRS, odrekao prava na sudsko odlučivanje o predmetnom prekršajnom nalogu, čime je prekršajni nalog postao konačan i izvršan.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

16. Apelant smatra da su mu osporenim rješenjima povrijeđena prava iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija).

17. Apelant je naveo da su mu pravo na pravično suđenje i pravo na pristup sudu povrijeđeni prvenstveno zbog toga što je osporenim rješenjima apelantu onemogućeno pravo na suđenje, odnosno nije mu data mogućnost da se u postupku dokaže da nije odgovoran za prekršaj koji mu se stavlja na teret. Istakao je da je kršenjem procesnih garancija propisanih u ZOP-u RS povrijeđeno njegovo pravo na odbranu, jer apelant tokom postupka nije mogao zaštititi svoja prava i svoje interese. Tvrdi da je način na koji je utvrđeno činjenično stanje u ovom postupku nepravilan, jer je navedenim kršenjima apelant onemogućen da dokazuje u sudskom postupku da je prekršajni nalog potpisan pod prisilom, te da je sud nakon upuštanja u raspravljanje, nakon konstatiranja da su ispunjeni uvjeti za održavanje usmenog pretresa i nakon njegovog održavanja, donio rješenje o odbacivanju zahtjeva za sudsko odlučivanje a da nije omogućio apelantu da iznese svoju odbranu na usmenom pretresu. Smatra da je sud bio obavezan da postupi u skladu sa odredbom iz člana 106. ZOP-a RS i da ocijeni sve dokaze bitne za donošenje odluke s obzirom na to da je prekršajni nalog potpisan pod prinudom zbog čega odluka nije mogla biti zasnovana na takvom dokazu. Naime, apelant tvrdi da se iz snimka koji se nalazi na CD-u koji je dostavio uz zahtjev za sudsko odlučivanje može vidjeti da nije počinio prekršaj za koji je prihvatio odgovornost, pa se postavlja pitanje da li bi odgovornost prihvatio da nije bio prisiljen. Također, naveo je da je predložio da se na okolnosti potpisivanja prekršajnog naloga pod prisilom sasluša policijska službenica V. T. M., ali s obzirom na to da usmeni pretres nikad nije održan, taj dokaz nije proveden. Apelant smatra da su tokom postupka pred redovnim sudovima povrijeđene odredbe čl. 9, 106, 162, 191, 192. i 198. ZOP-a RS, te da je pogrešno primijenjena odredba člana 24. Zakona o javnom redu i miru Republike Srpske.

b) Odgovori na apelaciju

18. Osnovni sud je u odgovoru na apelaciju opisao tok postupka pred tim sudom, pa, pozivajući se na relevantne odredbe ZOP-a RS, ukazao da s obzirom na to da je prekršajni postupak protiv apelanta pred tim sudom proveden u skladu sa odredbama ZOP-a RS, Evropske konvencije i Ustava Republike Srpske, proizlazi da su njegovi navodi iz apelacije neosnovani.

19. MUP je u odgovoru na apelaciju iznio činjenično stanje u ovom predmetu, te pozivajući se na odredbe ZOP-a RS ukazao da, imajući u vidu okolnosti i razloge za podnošenje apelacije, te Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, smatra da nije povrijeđeno apelantovo pravo na pravično suđenje i pravo na pristup sudu.

20. U izjašnjenju na odgovore na apelaciju apelantov branitelj je naveo da navedeni odgovori potvrđuju navode iz apelacije. Ukazano je da su redovni sudovi zanemarili činjenicu da je apelant prihvatio odgovornost za prekršaj u vrijeme kada je u policijskoj stanici bio izložen torturi i da je apelantova odbrana predložila dokaze iz kojih se vidi da apelant nije izvršio prekršaj za koji je priznao odgovornost. U spis je dostavljen CD sa snimkom događaja koji se smatra prekršajem, a iz tog snimka se vidi da apelant nije vršio radnje koje mu se stavljaju na teret. Ako je priznao da je učinio nešto što nije, postavlja se pitanje zašto je to učinio i da li može da odgovara za nešto što nije učinio. Pošto su postojali dokazi da nije izvršio prekršaj za koji se tereti, a da je priznao da je izvršio taj prekršaj, Osnovni sud je morao zaključiti da je odgovornost bila prihvaćena pod pritiskom i da je nezakonita, pa je morao provesti postupak da bi apelantu bilo omogućeno osnovno ustavno pravo, pravo da u sudskom postupku dokazuje da nije kriv. Umjesto toga sud je očigledno zasnovao svoju odluku na dokazu koji je pribavljen na nezakonit način i na taj način je povrijedio apelantova prava. Naveo je da je na sve navedeno apelantova odbrana ukazivala u žalbi protiv prvostepenog rješenja, ali da Okružni sud nije odgovorio na apelantove žalbene navode, nego je nekritički potvrdio odluku prvostepenog suda.

V. Relevantni propisi

21. **Zakon o prekršajima Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 63/14, 36/15 – odluka USRS, 110/16 i 100/17)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Prava lica okrivljenih za prekršaje

Član 9.

(1) Svako ko je okrivljen da je počinio prekršaj ima pravo da zahtijeva da o njegovoj odgovornosti za počinjeni prekršaj odluči sud u razumnom roku.

(2) *Okrivljeno lice iz stava 1. ovog člana ima pravo da:*

- 1) se smatra nevinim dok se ne dokaže njegova odgovornost u skladu sa zakonom,*
- 2) u najkraćem roku bude obaviješteno, detaljno i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlogu optužbi protiv njega,*
- 3) mu se da odgovarajuće vrijeme i mogućnosti za pripremu odbrane, te da bude upoznato sa svim pravima, kao i pravom na ćutanje,*
- 4) se brani osobno ili putem branioca po vlastitom izboru ili, ukoliko nema dovoljno sredstava, da mu se on osigura besplatno kada to zahtijevaju interesi pravde,*
- 5) ispita ili da se u njegovo ime ispitaју svjedoci koji ga terete i da se osigura prisustvo i saslušanje svjedoka u njegovu korist pod istim uvjetima kao i svjedoka koji ga terete i*
- 6) dobije besplatnu pomoć prevoditelja ako ne razumije jezik koji se upotrebljava u sudu ili tumača ukoliko je riječ o gluvonijemom ili slabovidom licu.*

OSNOVNA PRAVILA PREKRŠAJNOG POSTUPKA

Pravično vođenje postupka

Član 105.

(1) Pravilima prekršajnog postupka ovog zakona omogućava se pravično vođenje prekršajnog postupka, zaštita ljudskih prava, pravilno utvrđivanje činjenica i zakonito odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti, tako da niko nevin ne bude kažnjen, a da se počiniocu prekršaja izrekne kazna ili da se prema njemu primijeni druga prekršajna sankcija.

(2) Prije donošenja pravosnažne odluke o prekršaju, okrivljenom može biti ograničeno ostvarivanje sloboda i prava samo pod uvjetima propisanim ovim zakonom.

(3) Ako ovim zakonom nisu uređena pojedina pitanja prekršajnog postupka, na ta pitanja shodno se primjenjuju odredbe Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske: Osnovna načela, Mjesna nadležnost, Spajanje i razdvajanje postupka, Prenošnje mjesne nadležnosti, Posljedice nenadležnosti, Izuzeće, Branilac, Podnesci i zapisnici, Rokovi, Troškovi krivičnog postupka, Imovinskopravni zahtjevi, Pretresanje stana, prostorija i lica, Privremeno oduzimanje predmeta i imovine, Ispitivanje osumnjičenog, Saslušanje svjedoka, Uviđaj i rekonstrukcija, Vještačenje, Glavni pretres, Žalba na presudu prvostepenog suda, Postupak protiv pravnih lica, Postupak za primjenu mjera sigurnosti, za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i za opozivanje uvjetne osude, Postupak za pružanje međunarodne pravne pomoći, Postupak za naknadu štete, rehabilitaciju i ostvarivanje drugih prava lica bez osnova osuđenih i neosnovano lišenih slobode.

(4) *Ovlaštenja tužioca uređena Zakonom o krivičnom postupku Republike Srpske, shodno se primjenjuju i na ovlašteni organ u prekršajnom postupku.*

Prekršajni nalog

Član 148. stav (1)

(1) *Ovlašteni organ izdaje prekršajni nalog ako je prekršaj iz njegove nadležnosti utvrđen:*

- 1) neposrednim opažanjem od ovlaštenog službenog lica prilikom vršenja inspeksijskog nadzora, nadzora i pregleda, kao i uvida u službenu evidenciju nadležnog organa,*
- 2) na osnovu podataka koji su dobiveni uređajima za nadzor ili mjerenje,*
- 3) pregledom dokumentacije, prostorija i robe ili na drugi zakonom propisan način i*
- 4) na osnovu priznanja o počinjenom prekršaju od okrivljenog pred ovlaštenim organom na licu mjesta ili u nekom drugom sudskom ili upravnom postupku.*

Prihvatanje odgovornosti

Član 151.

(1) *Okrivljeni može prihvatiti odgovornost za prekršaj plaćanjem novčane kazne i izvršenjem drugih obaveza utvrđenih prekršajnim nalogom u određenom roku ili obavijestiti ovlašteni organ da prihvata sankciju koja je određena u prekršajnom nalogu ili odreći se zahtjeva za sudsko odlučivanje.*

(2) *Okrivljeni koji prihvati odgovornost u skladu sa stavom 1. ovog člana ne može kasnije negirati odgovornost, niti se žaliti na visinu kazne ili vrstu bilo koje sankcije ili troškova.*

(3) *U slučaju prihvatanja odgovornosti okrivljenog u skladu sa stavom 1. ovog člana, prekršajni nalog postaje konačan i izvršan.*

Ispitivanje zahtjeva za sudsko odlučivanje

Član 156. stav (1)

(1) *Sud će odbaciti zahtjev za sudsko odlučivanje ako:*

- 1) zahtjev nije podnesen u roku koji je određen zakonom,*
- 2) je zahtjev podnesen od neovlaštenog lica,*
- 3) je okrivljeni prihvatio odgovornost u smislu člana 151. stav 2. ovog zakona.*

Sporazum o priznanju odgovornosti

Član 182.

(1) *Kada se prekršajni postupak vodi za jedan prekršaj ili za više prekršaja u sticaju, ovlašteni podnosilac zahtjeva može predložiti okrivljenom i njegovom braniocu, ukoliko ga ima, zaključivanje sporazuma o priznanju odgovornosti, odnosno oni mogu ovlaštenom podnosiocu zahtjeva predložiti zaključivanje takvog sporazuma.*

(2) *Kada se uputi prijedlog iz stava 1. ovog člana, stranke i branilac mogu pregovarati o uvjetima priznanja odgovornosti za prekršaj, odnosno prekršaje koji se okrivljenom stavljaju na teret.*

(3) *Sporazum o priznanju odgovornosti mora biti sačinjen u pisanom obliku i može se podnijeti najkasnije do završetka prvog ročišta za održavanje pretresa.*

(4) *Sporazum o priznanju odgovornosti podnosi se sudu.*

*Shodna primjena Zakona o
krivičnom postupku*

Član 183.

U pogledu predmeta sporazuma, odlučivanja o sporazumu i odluke donesene na osnovu sporazuma o priznanju odgovornosti shodno se primjenjuju odredbe pregovaranja o krivici Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske.

22. Zakon o javnom redu i miru Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 11/15 i 58/19)

U konkretnom slučaju primjenjuje se Zakon o javnom redu i miru („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 11/15) koji je važio u vrijeme počinjenja prekršaja, a koji u relevantnom dijelu glasi:

*Ometanje državnih organa, privrednih društava i drugih
pravniha lica u vršenju javnih funkcija*

Član 24.

Ko ometa ili sprečava djelovanje državnih organa, privrednih društava i drugih pravniha lica koja vrše javna ovlaštenja ili njihove službenike da vrše svoje funkcije, ili ko ne postupi na licu mjesta po zakonitom zahtjevu ili naređenju njihovog službenog lica kaznit će se novčanom kaznom od 500 KM do 1.500 KM ili kaznom zatvora do 60 dana.

23. Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 53/12, 91/17, 66/18 i 15/21) u relevantnom dijelu glasi:

Zakonitost dokaza

Član 10.

(1) *Zabranjeno je od osumnjičenog, optuženog ili od bilo kojeg drugog lica koje učestvuje u postupku iznuđivati priznanje ili kakvu drugu izjavu.*

(2) *Sud ne može zasnivati svoju odluku na dokazima pribavljenim povredama ljudskih prava i sloboda propisanih Ustavom i međunarodnim ugovorima, koje je ratificirala Bosna i Hercegovina, niti na dokazima koji su pribavljeni bitnim povredama ovog zakona.*

(3) *Sud ne može zasnivati svoju odluku na dokazima koji su dobiveni na osnovu dokaza iz stava 2. ovog člana.*

Pregovaranje o krivici

Član 246. st. (1) i (6)

(1) *Osumnjičeni, odnosno optuženi i njegov branilac mogu do završetka glavnog pretresa, odnosno pretresa pred vijećem drugostepenog suda pregovarati sa tužiocem o uvjetima priznavanja krivice za djelo za koje se osumnjičeni, odnosno optuženi tereti.*

(6) *Prilikom razmatranja sporazuma o priznanju krivice, sud provjerava:*

- a) *da li je do sporazuma o priznanju krivice došlo dobrovoljno, svjesno i sa razumijevanjem, kao i nakon upoznavanja sa mogućim posljedicama, uključujući i posljedice u vezi sa imovinskoopravnim zahtjevom i troškovima krivičnog postupka,*
- b) *da li postoji dovoljno dokaza o krivici optuženog,*
- v) *da li optuženi razumije da se sporazumom o priznanju krivice odriče prava na suđenje i da ne može uložiti žalbu na krivičnopravnu sankciju koja će mu se izreći,*
- g) *da li je predložena krivičnopravna sankcija u skladu sa stavom 3. ovog člana i*
- d) *da li je oštećenom pružena mogućnost da se pred tužiocem izjasni o imovinskoopravnom zahtjevu.*

VI. Dopustivost

24. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

25. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može da razmatra apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija,

iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.

26. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijom je rješenje Okružnog suda protiv kojeg nema drugih djelotvornih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Zatim, osporeno rješenje apelant je primio 23. decembra 2020. godine, a apelacija je podnesena 22. februara 2021. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

27. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetna apelacija ispunjava uvjete u pogledu dopustivosti.

VII. Meritum

28. Apelant tvrdi da su mu osporenim rješenjima povrijeđena prava iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije.

29. Ustavni sud, najprije, ističe da se u konkretnom slučaju radi o prekršajnom postupku, te da se, u vezi s tim, postavlja pitanje primjenjivosti člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije, odnosno pitanje da li se radi o „krivičnoj optužbi“ protiv apelanta u smislu člana 6. Evropske konvencije.

30. U praksi Evropskog suda postavljena su tri mjerila koja su općepoznata kao „mjerila Engel“ (vidi, Evropski sud, *Engel i drugi protiv Nizozemske*, 8. april 1976, serija A, broj 22), koja treba razmotriti pri utvrđivanju da li se radi o „optužbi za krivično djelo“. Prvo mjerilo je pravno razvrstavanje djela prema nacionalnom pravu, drugo je sama priroda djela, a treće stepen težine kazne kojoj je lice izloženo. Drugo i treće mjerilo su alternativni, ali oni nisu nužno kumulativni. Međutim, to ne isključuje kumulativni pristup kad odvojena analiza svakoga mjerila ne omogućava da se postigne jasan zaključak u pogledu postojanja optužbe za krivično djelo (vidi, Evropski sud, *Jussila protiv Finske* [GC] broj 73053/01, st. 30–31, ECHR 2006, i *Ezeh i Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [GC] br. 39665/98 i 40086/98, st. 82–86, ECHR 2003. X). Dalje, Ustavni sud podsjeća da je u predmetu *Jussila protiv Finske* (vidi, Evropski sud, presuda od 23. novembra 2006. godine, stav 43, u daljnjem tekstu: predmet *Jussila*) Evropski sud ukazao da je, bez obzira na značaj koji je dat krivičnom postupku koji se tiče utvrđivanja krivične odgovornosti i izricanja sankcije s ciljem kažnjavanja i odvratanja, očigledno da postoje krivični predmeti koji ne nose značajan stepen stigme. Jasno je da postoje „krivične optužbe“ različite težine. Autonomno tumačenje o smislu „krivične optužbe“ koje su usvojili organi Konvencije primjenom „kriterija Engel“ poduprlo je

postepeno širenje krivičnog djela u smislu člana 6. stav 1. Evropske konvencije i na slučajeve koji izričito ne pripadaju tradicionalnim kategorijama krivičnog prava, kao što su upravni prekršaji (vidi, Evropski sud, *Öztürk protiv Njemačke*, 21. februar 1984. godine, serija A, broj 73), zatvorski disciplinski postupci (vidi, Evropski sud, *Campbell i Fell protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 28. juni 1984. godine, serija A, broj 80), carinski zakon (vidi, Evropski sud, *Salabiaku protiv Francuske*, 7. oktobar 1988, serija A, broj 141-A), konkurencijsko pravo (vidi, Evropski sud, *Société Stenuit protiv Francuske*, 27. februar 1992. godina, serija A, broj 232-A) i kazne koje su nametnuli sudovi koji imaju nadležnost u finansijskim stvarima (vidi, Evropski sud, *Guisset protiv Francuske* broj 33933/96, ECHR 2000-IX). Na osnovu razlikovanja „krivičnih predmeta koji ne nose značajan stepen stigme“ i ostalih koji čine „srž krivičnog prava“, Evropski sud je u predmetu „zaključio da se javna rasprava ne zahtijeva u predmetima koji uključuju nametanje porezne globe, kao ni u već pobrojanim slučajevima“.

31. U konkretnom slučaju apelantu je izdat prekršajni nalog zbog počinjenog prekršaja iz člana 24. Zakona o javnom redu i miru – ometanje državnih organa, privrednih društava i drugih pravnih lica u vršenju javnih funkcija. Uključivanje konkretnog djela u navedeni zakon poslužilo je kao jamstvo zaštite rada, između ostalog, državnih organa, što se ubraja i u sferu zaštite u krivičnom zakonu. Ova zakonska odredba usmjerena je prema svim građanima. Svrha kazne u prekršajnom postupku jeste da spriječi djelatnosti kojim se povređuje javni poredak, da spriječi počinitelja da čini prekršaje i da ga preodgoji, te da odgojno utječe na druge da ne čine prekršaje, da jača moral i utječe na razvijanje odgovornosti i discipline građana, što čini obilježja i krivične sankcije. Dakle, svrha kazne u prekršajnom postupku je odvratanje i kažnjavanje bez obzira na stepen njene težine. Ustavni sud podsjeća da je Zakonom o javnom redu i miru propisano da se kao kazna mogu izreći novčana kazna i kazna zatvora. Za konkretni prekršaj koji je predmet ovog postupka propisana je kazna od 500,00 do 1.500,00 KM ili kazna zatvora do 60 dana. Dakle, apelantu je izrečena novčana kazna koja je moguća prema Zakonu o javnom redu i miru.

32. Imajući u vidu navedene principe Evropskog suda i postojeća zakonska rješenja, Ustavni sud zaključuje da se u okolnostima konkretnog slučaja radi o „krivičnoj optužbi“ u smislu autonomnog značenja koje ovaj pojam ima prema Evropskoj konvenciji. Shodno navedenom, Ustavni sud zaključuje da je u konkretnom slučaju član 6. Evropske konvencije primjenljiv.

33. Član II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

e) *Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi s krivičnim postupkom.*

34. Član 6. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1. Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obaveza ili krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom.

[...]

35. Apelant u apelaciji navodi da je sud koji je trebalo da odluči o njegovom zahtjevu za sudsko odlučivanje imao dovoljno dokaza da je apelant prekršajni nalog potpisao pod prisilom, odnosno da o tome postoje svjedoci i dokumentacija i da je odlukom suda kojom je apelantov zahtjev odbačen bio lišen prava da „o njegovoj nevinosti“ odlučuje sud. Naime, apelant tvrdi da se iz snimka na CD-u koji je dostavio uz zahtjev za sudsko odlučivanje jasno vidi da on nije počinio prekršaj za koji je prihvatio odgovornost, te da se, s tim u vezi, mora postaviti pitanje zašto bi prihvatio odgovornost da nije bio prisiljen na to. Osim toga, apelant je predložio da se kao svjedok sasluša policijska službenica za koju tvrdi da je mogla rasvijetliti sudu okolnosti prisile pod kojom se našao kada je prihvatio odgovornost za prekršaj.

36. Ustavni sud zapaža da je prvostepeni sud odbacio zahtjev za sudsko odlučivanje prema dva osnova: kao nedozvoljen i kao podnesen od neovlaštenog lica. Ustavni sud primjećuje da je apelant u zahtjevu za sudsko odlučivanje jasno naveo da je prekršajni nalog potpisao u specifičnim okolnostima (za vrijeme dok je bio priveden u policijske prostorije, da je iznuđeno, pod fizičkom i psihičkom torturom, te da nije odraz apelantove slobodne volje), pri čemu je dostavio i određenu dokumentaciju kojom je potkrijepio svoje navode. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća na svoj ranije izneseni stav da prava garantirana Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom ne smiju biti iluzorna, već djelotvorna i primjenljiva. Ustavni sud je u svojim ranijim odlukama ukazao da bi supremacija Evropske konvencije (koja se direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini) nad svim ostalim zakonima bila iluzorna ukoliko organi javne vlasti u Bosni i Hercegovini, posebno sudovi, ne bi imali pravo, mogućnost i obavezu da je primijene direktno u svom radu prilikom odlučivanja o pravima i obavezama zaštićenima Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj AP-1383/20 od 6. maja 2020. godine, tačka 41, objavljena na www.ustavnisud.ba).

37. Dalje, Ustavni sud ukazuje da nije sporno da je apelant potpisao prekršajni nalog. Međutim, ono što je sporno jeste način na koji je apelant prihvatio prekršajnu odgovornost, odnosno kako je potpisao prekršajni nalog (dobrovoljno ili pod prisilom). U tom dijelu se nalazi i suština apelantovog zahtjeva za sudsko odlučivanje. Pri tome je apelant učinio svoje navode vjerovatnim na šta upućuju dokazi na koje se poziva u svom zahtjevu i koji su dostavljeni sudu uz zahtjev. Naime, apelant tvrdi da iz snimka koji je dostavio sudu uz zahtjev proizlazi da nije počinio prekršaj za koji se tereti i za koji je prihvatio odgovornost, te da je smatrao da je to dovoljan dokaz da se postavi pitanje zašto bi, ako ne pod prisilom, prihvatio odgovornost za nešto što nije počinio. Također,

tvrdio je da je policijska službenica koju je predložio kao svjedoka mogla ponuditi sudu neke informacije o prisili za koju apelant tvrdi da je prema njemu provedena. Dakle, iako je Zakon o prekršajima regulirao da lice koje je prihvatilo odgovornost iz prekršajnog naloga nema pravo na sudsko odlučivanje, sud je, ipak, trebalo da ispita navode o tome kako je apelant potpisao prekršajni nalog, zato što se radi o ozbiljnim navodima koji se tiču tretmana policije prema apelantu.

38. Pri tome Ustavni sud ukazuje da Zakon o prekršajima proklamira prava kao što su prava okrivljenih lica, prava zadržanih lica, osnovna pravila vođenja prekršajnog postupka – pravično vođenje prekršajnog postupka, zaštita ljudskih prava, pravilno utvrđivanje činjenica i zakonito odlučivanje o prekršajnoj odgovornosti, tako da niko nevin ne bude kažnjen, a da se počinitelju prekršaja izrekne kazna, ili da se prema njemu primijeni druga prekršajna sankcija i drugo (čl. 9, 10, 105), što je garantirano i odredbama člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije. Dalje, Ustavni sud podsjeća da Zakon o prekršajima (i to na više mjesta u tekstu Zakona) upućuje na primjenu odredaba Zakona o krivičnom postupku. Tako je u členu 105. stav 3. navedeno: „Ako Zakonom o prekršajima nisu uređena pojedina pitanja prekršajnog postupka, na ta pitanja shodno se primjenjuju odredbe Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske“. Također, Ustavni sud primjećuje da je Zakon o prekršajima odredbom člana 182. ukazao na mogućnost da se zaključi sporazum o priznanju prekršajne odgovornosti tokom prekršajnog postupka, te upućuje na relevantne odredbe Zakona o krivičnom postupku RS u ovom dijelu (član 183. koji propisuje da se u pogledu sporazuma shodno primjenjuju odredbe pregovaranja o krivici Zakona o krivičnom postupku RS). Ustavni sud naglašava da je Zakonom o krivičnom postupku propisana jasna zabrana (od osumnjičenog, optuženog ili od bilo kojeg drugog lica koje učestvuje u postupku) da se iznuđi priznanje ili kakva druga izjava (član 10), što predstavlja jedno od osnovnih načela krivičnog postupka, te da je eksplicitno zabranjeno da sud utemelji svoju odluku na dokazima pribavljenim povredama ljudskih prava i sloboda propisanih Ustavom i međunarodnim ugovorima koje je ratificirala Bosna i Hercegovina, niti na dokazima koji su pribavljeni bitnim povredama ovog zakona. U Zakonu o krivičnom postupku (član 246. stav 6) propisano je da prilikom razmatranja sporazuma o priznanju krivice sud provjerava (između ostalog) da li je do sporazuma o priznanju krivice došlo dobrovoljno, svjesno i sa razumijevanjem i da li optuženi razumije da se sporazumom o priznanju krivice odriče prava na suđenje i da ne može uložiti žalbu na krivičnopravnu sankciju koja će mu biti izrečena (a na ove odredbe jasno upućuje i Zakon o prekršajima). Osim navedenog, Ustavni sud ukazuje da je u svojoj ranijoj praksi (vidi, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-1480/13* od 1. decembra 2016. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 1/17) utvrdio povredu prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. st. 1. i 2. Evropske konvencije kada Vrhovni sud (ni u ponovnom postupku u odnosu na apelantove navode da je njegov iskaz iznuđen) nije otklonio razumnu sumnju da je apelant dao izjavu pod pritiskom, odnosno da se izjave saoptuženog ne mogu koristiti kao podrška apelantovom priznanju.

39. Slijedom navedenog, Ustavni sud smatra da je logično i očekivano da postoji obaveza suda (i) u prekršajnom postupku da razmotri apelantove navode koji dovode u sumnju dobrovoljnost potpisa na prekršajnom nalogu (prihvatanje prekršajnog naloga predstavlja jednostrano prihvatanje odgovornosti) shodno čemu se zahtijeva sudsko odlučivanje. Ovo pogotovo ako se ima u vidu da Zakon o prekršajima predviđa mogućnost da se zaključi sporazum o prihvatanju odgovornosti, te nalaže obavezu sudu da ispita dobrovoljnost upućujući na relevantne odredbe Zakona o krivičnom postupku. Ustavni sud zapaža da je Okružni sud, našavši da su neosnovane apelantove tvrdnje da je potpis na prekršajnom nalogu iznuđen, odnosno da je prekršajni nalog potpisan pod prinudom, ukazao da je apelant mogao uputiti pritužbe Sektoru unutrašnje kontrole policije i prijaviti nezakonito ili nepravilno postupanje policijskih službenika, što apelant nije učinio. Međutim, Ustavni sud smatra da Okružni sud nije učinio vjerovatnim da bi se apelant upućivanjem pritužbe na koju je Okružni sud ukazao, čak ni njenim uvažavanjem i provođenjem disciplinskog postupka protiv policijskih službenika koji su apelanta navodno prisilili da prihvati odgovornost za prekršaj za koji tvrdi da ga nije počinio, mogao osloboditi kazne koja mu je izrečena prekršajnim nalogom. Shodno navedenom, Ustavni sud ne može naći, niti su redovni sudovi ponudili valjano opravdanje i obrazloženje zašto smatraju da bi trebalo imati drugačiji pristup nego u krivičnom postupku u situaciji kada se apelantovim navodima dovodi u pitanje dobrovoljnost potpisa na prekršajnom nalogu uz određenu konkretizaciju navoda, kao što je to u apelantovom slučaju.

40. Redovni sudovi su trebali utvrditi (što nisu uradili u konkretnom slučaju) da li postoje okolnosti koje dovode u sumnju „dobrovoljnost“ potpisivanja prekršajnog naloga, odnosno da li postoje okolnosti koje, i pored *de facto* potpisanog prekršajnog naloga, ukazuju da sud, ipak, može donijeti meritornu odluku. Navodi o prisili (koji nisu bili paušalni u konkretnom slučaju, jer je apelant u odnosu na svoje tvrdnje predložio određene dokaze), ukoliko bi se utvrdilo da su osnovani, mogli bi dovesti u pitanje dobrovoljnost apelantovog odricanja od prava na pristup sudu, tj. njegov pristanak na izdati prekršajni nalog i njegovo osporavanje pred sudom. Stoga su redovni sudovi bili dužni da ispituju da li je u konkretnom slučaju apelant prihvatio odgovornost za prekršaj iz prekršajnog naloga pod prisilom ovlaštenih lica.

41. Osim toga, Ustavni sud zapaža da je razlog za odbacivanje apelantovog zahtjeva i to što, kako su zaključili sudovi, taj zahtjev nije podnijelo ovlašteno lice, zato što taj zahtjev nije podnio apelant, već njegov advokat, i zato što se apelant potpisao u rubrici čime prihvata odgovornost. Međutim, u vezi sa tim ništa nije dalje obrazloženo ni u prvostepenom, niti u drugostepenom rješenju, pa se ne može ispitati na osnovu kojih propisa je zaključeno da advokat ne može podnijeti zahtjev u apelantovo ime. Osim toga, sud ni ovdje nije ispitivao ili ocijenio apelantove navode o tome da je bio „prisiljen da potpiše“, već je samo konstatirao da je apelant prihvatio odgovornost. Stoga, Ustavni sud smatra da u ovom dijelu rješenja ne zadovoljavaju standard prava na obrazloženu odluku i prava na pristup sudu, koji su sastavni elementi prava na pravično suđenje.

42. Uzimajući u obzir sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da je prekršeno apelantovo pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

VIII. Zaključak

43. Ustavni sud zaključuje da postoji povreda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije kada su redovni sudovi odbacili apelantov zahtjev za sudske odlučivanje u situaciji kada se apelant potpisao u rubrici prekršajnog naloga o prihvatanju odgovornosti, ali da su propustili da ispituju i da ocijene apelantove navode da je to učinio pod prisilom, te da o tome nisu dali dovoljna i relevantna obrazloženja koja bi bila u skladu sa pravom na pravično suđenje i pravom na pristup sudu.

44. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

45. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj AP-1347/22

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija O. S. iz Kostajnice protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske broj 11 0 K 012872 21 Kž 18 od 21. ožujka 2022. godine i Presude Okružnog suda u Banjaluci – Posebni odjel za suzbijanje korupcije, organiziranog i najtežih oblika gospodarskog kriminala broj 11 0 K 012872 20 K5-p od 8. srpnja 2021. godine

Odluka od 22. rujna 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj **AP-1347/22**, rješavajući apelaciju **O. S.**, na temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Miodrag Simović, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Helen Keller, dopredsjednica

Seada Palavrić, sutkinja

Angelika Nußberger, sutkinja

Ledi Bianku, sudac

na sjednici održanoj 22. rujna 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odbija se kao neutemeljena apelacija O. S. podnesena protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske broj 11 0 K 012872 21 Kž 18 od 21. ožujka 2022. godine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. O. S. (u daljnjem tekstu: apelant) iz Kostajnice podnio je 18. travnja 2022. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) apelaciju protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj 11 0 K 012872 21 Kž 18 od 21. ožujka 2022. godine i Presude Okružnog suda u Banjaluci – Posebni odjel za suzbijanje korupcije, organiziranog i najtežih oblika gospodarskog kriminala (u daljnjem tekstu: Okružni sud) broj 11 0 K 012872 20 K 5-p od 8. srpnja 2021. go-

dine. Apelant je 3. svibnja i 14. srpnja 2022. godine od Ustavnog suda zatražio da donese privremenu mjeru. Apelacija je u Ustavnom sudu registrirana pod brojem *AP-1347/22*.

2. Apelant je 13. lipnja 2022. godine, posredstvom opunomoćenika Marinka Brkića, odvjetnika iz Banjaluke, podnio apelaciju protiv istih odluka navedenih u prethodnom stavku. Apelacija je u Ustavnom sudu registrirana pod brojem *AP-2195/22*.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. Obzirom na to da se apelacije registrirane pod br. *AP-1347/22* i *AP-2195/22* odnose na iste presude, Ustavni sud je, sukladno članku 32. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, donio odluku o spajanju predmeta u kojima će se voditi jedan postupak i donijeti jedna odluka pod brojem *AP-1347/22*.

4. Ustavni sud je prethodno odbio apelantov zahtjev od 3. svibnja 2022. godine za donošenje privremene mjere (vidi, Ustavni sud, Odluka o privremenoj mjeri broj *AP-1347/22* od 26. svibnja 2022. godine, dostupna na www.ustavisud.ba).

5. Na temelju članka 23. Pravila Ustavnog suda, 27. svibnja i 24. lipnja 2022. godine od Vrhovnog suda, Okružnog suda i Okružnog javnog tužiteljstva u Banjaluci – Posebno tužiteljstvo za suzbijanje organiziranog i najtežih oblika gospodarskog kriminala (u daljnjem tekstu: Okružno tužiteljstvo ili Specijalno tužiteljstvo) zatraženo je da dostave odgovore na apelacije. Vrhovni sud, Okružni sud, Republičko javno tužiteljstvo Republike Srpske – Posebni odjel za suzbijanje korupcije, organiziranog i najtežih oblika gospodarskog kriminala (u daljnjem tekstu: Republičko tužiteljstvo) su u razdoblju od 2. lipnja do 8. srpnja 2022. godine dostavili odgovore na apelacije. Dostavljeni odgovori su 5. i 25. srpnja 2022. godine poslani na izjašnjenje apelantu i njegovom opunomoćeniku na koje se oni nisu izjasnili.

III. Činjenično stanje

6. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način:

Uvodne napomene

7. Apelant i S. R. (u daljnjem tekstu: prvooptuženi), te M. K. i S. Đ. su bili uposlenici Ministarstva unutarnjih poslova Republike Srpske (u daljnjem tekstu: MUPRS) – Centar javne bezbjednosti Banja Luka (u daljnjem tekstu: CJB) – Odjel za sprečavanje proizvodnje i prometa opojnih droga.

8. Apelant je 16. listopada 2013. godine lišen slobode. Okružno tužiteljstvo je 11. travnja 2014. godine podiglo optužnicu protiv apelanta, prvooptuženog i drugih osoba koju je Okružni sud potvrdio 14. travnja 2014. godine.

9. Okružni sud (vijeće sastavljeno od sudaca Snježane Kudrić, kao predsjednice, Marije Aničić-Zgonjanin i Srđana Force, kao članova) je Presudom broj 11 0 K 012872 14 K-p od 6. srpnja 2015. godine apelanta proglasio krivim što je, zajedno sa još sedam optuženih osoba, među kojim su i prvooptuženi, te M. K., počinio kaznena djela (detaljno navedena u izreci presude) koja su propisana Kaznenim zakonom. Slijedom toga, sud je apelantu izrekao jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od pet godina i pet mjeseci. Također, apelantu, prvooptuženom i M. K. sud je izrekao mjeru zabrane obnašanja poziva ili dužnosti.

10. Vrhovni sud je Presudom broj 11 0 K 012872 15 Kž 13 od 2. ožujka 2016. godine sve prizive podnesene protiv presude Okružnog suda od 6. srpnja 2015. godine odbio kao neutemeljene. Nakon toga su Presudom broj 11 0 K 012872 16 Kvlz od 4. prosinca 2016. godine odbijeni i zahtjevi za zaštitu zakonitosti izjavljeni protiv navedene presude Vrhovnog suda od 2. ožujka 2016. godine.

Postupak pred Ustavnim sudom u predmetu broj AP-2127/16

11. Odlučujući o apelacijama apelanta i prvooptuženog protiv navedenih presuda, Ustavni sud je donio Odluku o dopustivosti i meritumu broj AP-2127/16 od 22. ožujka 2018. godine (vidi, www.ustavnisud.ba, u daljnjem tekstu: Odluka broj AP-2127/16). Tom odlukom Ustavni sud je utvrdio povredu prava na pravično suđenje iz članka II/3. (e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. i stavak 3. točka d) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) i ukinuo presude Vrhovnog suda br. 11 0 K 012872 16 Kvlz od 4. prosinca 2016. godine i 11 0 K 012872 15 Kž od 2. ožujka 2016. godine u dijelu koji se odnosio na apelanta i prvooptuženog, pa je predmet vratio Vrhovnom sudu da po žurnom postupku donese novu odluku.

12. Ustavni sud podsjeća na svoja stajališta iz navedene odluke o nezakonitosti određenih dokaza, tj. iskaza svjedoka G. B. i S. Đ.

13. U odnosu na svjedoka G. B.:

„80. [...] da zapisnik o saslušanju svjedoka G. B. broj T 19 0 KTA 0000578 14 od 8. travnja 2014. godine nije sačinjen sukladno odredbama čl. 63. i 151. ZKPRS“, da je „83. [...] Okružni sud bio dužan, u najmanju ruku, ukoliko to nije učinilo Specijalno tužiteljstvo, kao svoj dokaz provesti dokaze na okolnosti vršenja eventualnog pritiska na svjedoka prilikom davanja iskaza i sačinjavanja zapisnika o saslušanju broj T 19 0 KTA 0000578 14 od 8. travnja 2014. godine“. Međutim, budući da ni Okružni sud, niti Specijalno tužiteljstvo nisu poduzeli bilo kakve radnje u svezi sa provjerom svjedokovih navoda, Ustavni sud smatra da i konkretne okolnosti dovode u dvojbu pouzdanost i točnost iskaza svjedoka G. B. [...];

„90. [...] da apelanti nisu bili u prilici da na glavnom pretresu unakrsno ispituju ovog svjedoka i da su na taj način ostali uskraćeni za mogućnost da diskreditiraju iskaz ovog svjedoka, kojem je sud poklonio vjeru i koji je bio od odlučujućeg značaja za utvrđivanje krivnje apelanata za radnje opisane u točki 1. izreke presude [...]“, te, konačno,

„91. [...] okolnost da je Okružni sud kao dokaz krivnje apelanata prihvatio Presudu Okružnog suda broj 11 0 K 015444 15 Kps-p od 16. ožujka 2015. godine, koju je taj sud donio na temelju sporazuma o priznanju krivnje koji je zaključio svjedok G. B. [...] Naime, Ustavni sud smatra da se presuda koja je donijeta na temelju sporazuma o priznanju krivnje može pročitati u dokaznom postupku u predmetu protiv drugog okrivljenog, ali da ta presuda može biti dokaz o činjenicama i okolnostima koje se odnose na kazneno djelo i krivnju osobe osuđene tom presudom, a nikako kao jedini dokaz i utvrđena činjenica u postupku koji je u tijeku protiv drugih optuženih osoba. [...]“

14. U odnosu na svjedoka S. Đ.:

„95. [...] da u obrazloženju pobijanih presuda ne postoje jasni i logični razlozi i obrazloženja iz kojih proizlazi da su sudovi izvršili jasnu, preciznu i kritičku analizu izvedenih dokaza iz kojih bi bilo vidljivo da su ocijenjeni svi relevantni argumenti obje strane u postupku i svi relevantni pozitivnopravni propisi a iz kojih je zaključio da svjedok Slavko Đ. nije povrijedio dužnost čuvanja službene tajne. [...]“;

„97. [...] ova okolnost sama po sebi nije dovoljna da se utvrdi da je predmetni postupak ‘u cjelini bio nepravičan’, u dijelu koji je [Ustavni sud] ispitivao. Naime, Ustavni sud smatra da je ključno u svezi sa ovim dokazima da odgovori na pitanje: ‘Da li je odluka o krivnji apelanata u [jednom] ili odlučujućem dijelu zasnovana na ovim dokazima.’“

Postupak nakon donošenja Odluke Ustavnog suda broj AP-2127/16

15. Izvršavajući Odluku broj AP-2127/16, Vrhovni sud je donio Rješenje broj 11 0 K 012872 18 Kž 14 od 17. travnja 2018. godine „kojim je uvažio prizive optuženih, njihovih branitelja i apellantove majke, ukinuo Presudu Okružnog suda broj 11 0 K 012872 14 K-p od 6. srpnja 2015. godine u odnosu na optužene i u tom dijelu predmet vratio na ponovno suđenje“.

16. Okružni sud je u istom vijeću, kao i u prethodnom prvostupanjskom postupku, ponovno provodeći postupak, donio Presudu broj 11 0 K 12872 14 K 4-p od 6. rujna 2019. godine. Tom presudom apelant, kao „pripadnik kriminalne skupine“ i prvooptuženi, kao „organizator kriminalne skupine“, proglašeni su krivim zato što su na način opisan u točki 1. (1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 i 1.6) dispozitiva navedene presude počinili kaznena djela,

i to apelant iz članka 366. stavak 2. Kaznenog zakonika Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Kazneni zakonik) u svezi sa kaznenim djelom iz članka 207. stavak 3. u svezi sa st. 1. i 2. i u svezi sa člankom 38., sve u svezi sa kaznenim djelom iz članka 315. stavak 2. u svezi sa stavkom 1. Kaznenog zakonika. Potom, apelant je proglašen krivim i zato što je, na način opisan u toč. 3. i 5. izreke presude, izvršio kazneno djelo iz članka 349. stavak 1. Kaznenog zakonika (falsificiranje ili uništavanje službene isprave). Za počinjena kaznena djela Okružni sud je apelantu izrekao jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od pet godina i tri mjeseca u koju je uračunato vrijeme provedeno u pritvoru i na izdržavanju kazne zatvora. Kako je već navedeno, apelantu i prvooptuženom je izrečena i mjera zabrane obnašanja poziva ili dužnosti.

17. Vrhovni sud je Rješenjem broj 11 0 K 012872 20 Kž 16 od 2. srpnja 2020. godine navedenu prvostupanjsku presudu u osuđujućem dijelu ukinuo i predmet vratio na ponovno suđenje. U obrazloženju ovog rješenja Vrhovni sud je istaknuo da je pobijana presuda nerazumljiva i da je u obrazloženju presude izostala ocjena svakog dokaza pojedinačno i u svezi sa ostalim dokazima, te da nije dana ocjena svih proturječnih dokaza.

Pobijane presude

18. Okružni sud je u istom vijeću kao i u prethodna dva navrata donio Presudu broj 11 0 K 012872 20 K 5-p od 8. srpnja 2021. godine. Tom presudom apelant je proglašen krivim zato što je na način detaljno opisan u izreci presude radnjama iz točke 1. (1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 i 1.6) počinio kazneno djelo izvršenje kaznenog djela u sastavu kriminalnog udruženja iz članka 366. stavak 2. Kaznenog zakonika u svezi sa kaznenim djelom neovlaštena proizvodnja i promet opojnih droga iz članka 207. stavak 3. u svezi sa st. 1. i 2. u svezi sa člankom 38. i kaznenim djelom zlouporaba službenog položaja ili ovlasti iz članka 315. stavak 2. u svezi sa stavkom 1. Kaznenog zakonika. Potom, apelant je proglašen krivim zato što je zajedno sa prvooptuženim, na način opisan u točki 3. izreke presude, izvršio kazneno djelo iz članka 349. stavak 1. Kaznenog zakonika. Slijedom toga, Okružni sud je apelantu izrekao jedinstvenu kaznu zatvora u trajanju od pet godina i tri mjeseca u koju je uračunato vrijeme provedeno u pritvoru i na izdržavanju kazne zatvora. Također, tom presudom je, na temelju čl. 83. i 84. Kaznenog zakonika, od apelanta i prvooptuženog oduzeta imovinska korist koju su pribavili izvršenjem kaznenog djela u iznosu od 117.000,00 KM. Na temelju članka 99. stavak 1. u svezi sa člankom 96. stavak 2. toč. e) i ž) Zakona o kaznenom postupku Republike Srpske (u daljnjem tekstu: ZKPRS), apelant i prvooptuženi su obvezani nadoknaditi sudski paušal, nagradu i nužne izdatke svojih branitelja po službenoj dužnosti, čiju visinu će sud utvrditi posebnim rješenjem sukladno članku 97. stavak 2. ZKPRS. Na temelju članka 77. Kaznenog zakonika, apelantu i prvooptuženom je izrečena identična mjera zabrane kao u prethodnom postupku. Istom presudom, na temelju članka 297. točka d) ZKPRS, odbijena je optužba da je apelant počinio kazneno djelo iz članka 349. stavak 1. Kaznenog zakonika.

19. Apelant i prvooptuženi su proglašeni krivim što su, kao pripadnici organizirane kriminalne skupine (u daljnjem tekstu: kriminalna skupina) u kojoj je prvooptuženi bio organizator, a apelant i već osuđeni M. K., S. Đ. i G. B. pripadnici, vršili opisana kaznena djela. Utvrđeno je da su pripadnici te skupine, sukladno planu, iskorištavali svoje policijske ovlasti, pronalazili preprodavače i prinuđivali ih da prodaju drogu za kriminalnu skupinu tako što su ih ucjenjivali, zastrašivali i fizički zlostavljali koristeći infrastrukturu i opremu MUP-a RS. Potom je utvrđeno da su osobe koje su odbile surađivati sa njihovom skupinom fizički zlostavljali i lišavali ih slobode, demonstrirajući na taj način silu i moć kriminalne skupine. Utvrđeno je i da su članovi kriminalne skupine novac od prodane droge dijelili između sebe.

20. Okružni sud je u ponovljenom postupku, na temelju članka 331. stavak 4. ZKPRS, prihvatio iskaze 53 poimenično navedena svjedoka i vještaka, te pisane nalaze i mišljenja kao dokazni materijal. Sud je obrazložio da su apelant, prvooptuženi i njihovi branitelji unakrsno ispitali sve svjedoke i vještake prilikom svjedočenja i da je, uz suglasnost stranaka i branitelja optuženih, na temelju članka 289. stavak 4. ZKPRS, sud izvršio uvid u brojne materijalne dokaze optužbe. Iz dokazne građe optužbe izdvojen je iskaz svjedoka S. Đ., koji je dao u istražnom postupku i na glavnom pretresu u ranijem postupku, jer prije davanja tih iskaza nije bio proveden postupak skidanja službene tajne. Okružni sud je naveo da je kao dokaz Okružnog tužiteljstva uvrstio zapisnik o saslušanju svjedoka G. B. od 8. travnja 2014. godine [iz istrage], jer je taj svjedok na [prethodno održanom] glavnom pretresu izravno i unakrsno ispitan i da mu je tada predodčen iskaz iz istrage koji je koristio tužitelj. Obrana se protivila tome ukazujući da je taj zapisnik nezakonit i protivan članku 10. ZKPRS. Dalje, Okružni sud je naveo da je saslušao tri službene osobe kao svjedoke optužbe (specijalnog tužitelja, tužiteljskog istražitelja i šefa Odjela za istrage Specijalnog tužiteljstva, u daljnjem tekstu: svjedoci optužbe – službene osobe) radi provjere „ne/zakonitosti“ iskazā svjedoka G. B. Navedeno je i da se svjedok G. B. sada nalazi u Sremskoj Mitrovici, Republika Srbija, na izdržavanju kazne zatvora o čemu postoji dokaz u sudskom spisu.

21. U svezi sa iskazom svjedoka G. B., Okružni sud je (str. 36. i 41. presude) naveo da je tom svjedoku, tijekom svjedočenja u postupku koji je ranije proveden, bio postavljen kao savjetnik odvetnik. Istaknuto je da je tužiteljica obavijestila vijeće i sve nazočne da je Specijalno tužiteljstvo 9. travnja 2014. godine zaključilo sporazum o priznanju krivnje sa ovim svjedokom. U tom sporazumu G. B. je priznao da je učinio opisano kazneno djelo i obvezao se da će istinito i potpuno svjedočiti u ovom kaznenom predmetu kako o svojoj, tako i o ulozi drugih pripadnika ove zločinačke udruge. U presudi je potom interpretiran iskaz ovog svjedoka, te je navedeno da je na određena pitanja tužitelja svjedok, uz konzultaciju sa savjetnikom, odbio odgovoriti, jer bi ga istinit odgovor izložio kaznenom gonjenju. (Napomena: Iz presude proizlazi da je G. B. na glavni pretres u ranijem postupku bio pozvan u svojstvu svjedoka, te da je 12. prosinca 2014. godine, nakon što su mu osigurane sve garancije iz ZKPRS, dao iskaz kojim je opisao

da poznaje apelanta, prvooptuženog i „još dvojicu inspektora“, ali da u tom iskazu nije teretio apelanta i ostale optužene. Okružni sud je potom u presudi interpretirao iskaz ovog svjedoka iz istrage, te je za donošenje presude koristio njegov iskaz dan u istrazi uz obrazloženje da je provjerio njegove prigovore da je iskaz dao pod prisilom. Naime, sud je naveo da je, u svezi s tim, saslušao službene osobe – svjedoke optužbe koje su bile nazočne prilikom davanja iskaza G. B. u istrazi, te je zaključio da nikakve prisile nije bilo.). U pobijanoj presudi su interpretirani i iskazi svjedoka obrane optuženih (bliže opisano na str. od 77. do 115. presude) i navedenih svjedoka optužbe (bliže opisano na str. 131. i 132. presude).

22. Okružni sud je naveo da je prije saslušanja svjedoka S. Đ. optužba kao novi dokaz izvela Odluku MUP-a RS o oslobađanju od obveze čuvanja tajnih podataka od 15. svibnja 2018. godine i Odluku o ukidanju tajnosti u svezi sa podacima u predmetima registriranih operativnih veza – informanata od 15. svibnja 2018. godine (u daljnjem tekstu: odluke o oslobađanju čuvanja tajnih podataka). Tim odlukama je svjedok S. Đ. oslobođen obveze da čuva tajne podatke, kako je to propisano člankom 147. stavak 1. ZKPRS i člankom 57. stavak 1. Zakona o policiji i unutarnjim poslovima Republike Srpske. Potom je interpretiran iskaz ovog svjedoka (bliže opisano na str. od 125. do 131. presude). Okružni sud je naveo da je taj svjedok potvrdio da je i on bio jedan od pripadnika ove kriminalne skupine, među kojim su bili i apelant i prvooptuženi koji je organizirao kriminalnu skupinu i njome rukovodio, te da je prvooptuženi angažirao G. B. da, kao pripadnik kriminalne skupine, prodaje opojnu drogu heroin. Prvooptuženi je od svjedoka G. B. uzimao novac od prodane droge i dijelio ga ostalim pripadnicima kriminalne skupine, a od ostalih pripadnika je izričito zahtijevao da pružaju zaštitu G. B. Okružni sud je naveo da je svjedok S. Đ. na glavnom pretresu izjavio da je pravomoćnom presudom iz 2016. godine osuđen za kazneno djelo organizirani kriminal i da sada više nije uposlen u MUP-u RS u Odjelu za drogu, ali da je u inkriminiranom razdoblju radio sa svima koji su bili optuženi u ovom predmetu. Svjedok je pojasnio da su se „oni u odjeljenju“ jednostavno u određenom momentu formirali kao skupina i udružili radi pribavljanja protupravne imovinske koristi preprodajom opojne droge marihuane, koja je oduzimana bez potvrda, a da su pružali i određenu zaštitu osobama. Svjedok je pojasnio ulogu svakog člana kriminalne skupine i opisao radnje koje je kriminalna skupina poduzimala. Također, svjedok je pojasnio da su pružali zaštitu određenim osobama da se mogu baviti preprodajom manje količine droge na području Banjaluke. U početku se to radilo na manjoj razini, a kasnije se prenijelo na višu razinu.

23. Okružni sud je naveo da je postojanje kriminalne skupine utvrdio iz iskaza svjedoka G. B. i S. Đ., koji su bili pripadnici kriminalne skupine, kao i iskaza drugih svjedoka optužbe. U svezi sa iskazima svjedoka koji su teretili apelanta, u presudi je navedeno da je svjedok N. L. (uposlen u MUP-u) naveo da je prije lišavanja slobode apelanta, prvooptuženog i M. K. „od nekih lica čuo da se bave nelegalnim radnjama...“. Potom je taj svjedok naveo da ga je 14. listopada 2013. godine, nakon što je slobode lišen S. Đ.,

nazvao njegov brat M. Đ. i ispričao mu da su apelant i M. K. došli do njega taksijem (što je potvrdio vozač taksija prilikom saslušanja), da su ga pretresli (da utvrde da nije ozvučen) i da su rekli da je „najbolje za [S. Đ.] da čuti“. Dalje, taj svjedok je naveo da je apelant tražio od njega da S. Đ. ne smije ništa progovoriti, jer su oni dobili podatak iz Uprave da je S. Đ. spominjao njih i da je progovorio u svezi sa nekim njihovim radnjama. Svjedok je naveo i da su tražili od njega da stupi u kontakt sa odvjetnikom i sugerira mu da S. Đ. ne smije ništa priznati.

24. Osim toga, sud je detaljno naveo i iskaze drugih svjedoka. Između ostalog, navedeno je da je svjedok N. S., vozač taksija, u sudnici prepoznao M. K., jer ga je vozio, a apelant je potvrdio da je bio sa M. K. tu večer. Drugi svjedok V. K. je svjedočio da su ga apelant i prvotučeni jednom prilikom lišili slobode, te da su mu nakon uzimanja izjave oduzeli drogu i pustili ga. Svjedok M. D. (korisnik opojne droge) je naveo da je u dva navrata dobivao heroin od prvooptuženog u službenom uredu u apelantovoj nazočnosti, kao i nekoliko puta u blizini njegove kuće, kada je sa prvooptuženim nekoliko puta bio i apelant. Također je naveo da su mu, dok je jednom bio u zatvoru, prvooptuženi i apelant rekli da „o svemu čuti“. Svjedok Z. B. je naveo da je „po izlasku iz pritvora“ imao susret s apelantom, koji mu je, između ostalog, nudio da radi za njega, odnosno da može raditi samo ako njemu prijavi i da u tom slučaju „neće biti problema“, te ako odluči raditi za njega, da ga nazove, ostavivši svoj broj telefona. Svjedok je rekao apelantu da više neće prodavati drogu, potom mu je apelant rekao da će ga optužiti kao člana tzv. Pašine skupine, te da mu apelant može pomoći. Svjedok D. P. je izjavio da je apelant od njega tražio da surađuju, odnosno da svjedok „prodaje za njih drogu, plaća... ili ide u zatvor“. Svjedok je izjavio da je apelant njegovom kumu, S.V., rekao da mogu utjerivati dugove umjesto njega. Svjedok P. S. je naveo da mu je apelant jednom prišao, pokazao mu službenu legitimaciju pitajući ga ima li što nedozvoljeno kod sebe, pa mu je svjedok predao marihuanu koju je kupio tog dana. Potom je svjedok opisao da su ga jednom prilikom apelant i drugi inspektori doveli u prostorije CJB i da ga je tada apelant natjerao da se potpuno skine. Fizički su ga maltretirali i zlostavljali na način da ga je apelant šamarao, a prvooptuženi ga je udario bejzbol palicom. Apelant i prvooptuženi su ga, potom, natjerali da glumi da skija. Apelant ga je udario po glavi, to je trajalo oko pola sata, stavljali su ga golog uz prozor govoreći da će ga baciti. Apelant mu je uzeo telefon, a inspektori su ga pregledali i našli privatnu snimku njegovog seksualnog odnosa sa suprugom. Prijetili su svjedoku da će snimku odnijeti na posao njegovoj ženi, staviti na Internet, a jedan od inspektora je snimku prebacio na svoj telefon. Dalje, svjedok A. N. je naveo da je u gradu saznao da prvooptuženi, apelant i M. K. štite G. B. kao informanta, „da mu miču konkurenciju i da im daje novac“. Svjedok je opisao način na koji ga je apelant fizički maltretirao, te da je apelant jednom presreo njegovog rođaka M. M. i maltretirao ga, pa je prijavljen unutarnjoj kontroli. Svjedok je izjavio da je apelant vršio na njega pritisak. O tome je svjedok razgovarao sa S. Đ., koji mu je rekao da je „otegao suradnju“ sa njima oko nabavke i prodaje heroina, te da, kada apelant počne dobijati novac, to neće biti tako, da će upravo apelant biti taj koji će ga štiti i da će svi problemi sa apelantom prestati

kada on počne za njih prodavati drogu i donositi njima zaradu. Svjedok je naveo da ga je apelant pretresao i u osnovnoj školi, kada je išao po djecu. Apelantov cilj je bio da ga ponizi, a izjavio je i da je „prijetio [njegovom rođaku M. M.] da će ga polomiti“. Sud je interpretirao i druge iskaze svjedoka, pa je naveo da su ti iskazi potvrđeni i provedenim materijalnim dokazima.

25. Okružni sud je naveo da je obrana tijekom postupka na okolnosti radnji opisanih pod točkom 1. (od 1.1 do 1.6) izreke presude izvela dokaze saslušanjem brojnih svjedoka i da je uložila i određene materijalne dokaze. Saslušano je 15 imenovanih svjedoka i drugih policijskih službenika na okolnost rada i ponašanja optuženih dok su obnašali dužnost policijskih službenika. Apelant i prvooptuženi su saslušani u svojstvu svjedoka u svezi sa svim točkama optužnice koje su navedene u izreci presude. Okružni sud je zaključio da je navedenim dokazima obrana pokušala prikazati da su u inkriminiranom razdoblju oni profesionalno i sukladno zakonu i pravilima službe obnašali dužnost policijskih službenika, da su za svoj rad pohvaljivani i nagrađivani, a da su iskazi svjedoka optužbe iskonstruirani, te da su svjedoci optužbe osobe vrlo problematične kriminalne prošlosti.

26. Sud je detaljno obrazložio kako je ocijenio i dovodio u svezu sve provedene dokaze na temelju čega je zaključio da iz njih nedvojbeno proizlazi da su apelant i prvooptuženi, kao službenici MUP-a, počinili kaznena djela koja su im stavljena na teret. Sud je osobito naglasio da je dokazano da su apelant i prvooptuženi, kao policijski službenici, neposredno dolazili u kontakt sa preprodavcima droga i ovisnicima i da su angažiranjem tih osoba (kao informanata-suradnika ili kao prodavaca narkotika) koristili svoje službene ovlasti s namjerom da sebi pribave protupravnu imovinsku korist. Sud je, dalje, naveo da je utvrdio da su apelant i prvooptuženi „zahvaljujući svojim pozicijama koristili zastrašivanje i nasilje radi utjecaja na spomenute osobe“. Također, sud je zaključio da rezultati izvedenih dokaza optužbe nedvojbeno pokazuju da se u konkretnom slučaju radi o organiziranoj kriminalnoj skupini koja je, radeći na poslovima u borbi protiv neovlaštene proizvodnje i prometa opojnih droga, koristila svoj službeni položaj i infrastrukturu MUP-a, kako bi iskoristila osobe koje su se već bavile prodajom narkotika da rade sa njima i njima predaju novac.

27. Okružni sud je utvrdio da je u međuvremenu Kazneni zakon izmijenjen u korist optuženih i da je Kazneni zakonik [objavljen u „Službenom glasniku RS“ broj 64 od 10. srpnja 2017. godine, koji je stupio na snagu 18. srpnja 2017. godine] blaži u odnosu na zakon koji je važio u vrijeme izvršenja kaznenog djela. Naime, Kaznenim zakonikom je propisana blaža kazna za djelo koje se stavlja na teret apelantu i prvooptuženom zbog čega je primijenio odredbe novog Kaznenog zakonika.

28. Na temelju članka 77. Kaznenog zakonika, Okružni sud je obrazložio razloge za izricanje mjere sigurnosti zabrane obnašanja poziva, djelatnosti ili dužnosti u trajanju od pet godina, računajući od dana pravomoćnosti presude, s tim da im se ona ne uračunava u vrijeme provedeno u zatvoru.

29. Okružni sud je (strana 191.) utvrdio da su optuženi prodajom opojne droge pribavili određenu imovinsku korist, čija visina iznosi najmanje 117.000,00 KM. Nepobitno je, prema ocjeni Okružnog suda, da taj iznos prelazi 50.000,00 KM, jer je iz dokaza optužbe na nedvojbenu način utvrđeno da je u prijepornom razdoblju prodano oko osam kg opojne droge heroin i oko 6.700 grama opojne droge marihuana (detaljno pojašnjeno u presudi). Zaključak o cijenama opojne droge Okružni sud je utvrdio iz dokaza optužbe, kako iz iskaza S. Đ. (kao člana kriminalne skupine), G. B. (člana kriminalne skupine koji je prodavao opojnu drogu i novac od prodaje predavao prvooptuženom), mldb. V. K. i D. Č. (korisnika i prodavca opojne droge) i V. P. (heroinskog ovisnika), tako i iz izvedenih materijalnih dokaza kojima su potvrđeni iskazi navedenih svjedoka. Imajući u vidu da je imovinska korist pribavljena izvršenjem kaznenog djela, Okružni sud je oduzeo imovinsku korist u navedenom iznosu, navodeći da sud nije mogao utvrditi koliku je korist pribavio poimenično svaki od sudionika.

30. Vrhovni sud je Presudom broj 11 0 K 012872 21 Kž 18 od 21. ožujka 2022. godine odbio priziv Republičkog tužiteljstva, dok je djelomično uvažio prizive apelanta, prvooptuženog, njihovih branitelja i apelantove majke, pa je preinačio prvostupanjsku presudu u odnosu na pravnu ocjenu djela i u odluci o kaznenoj sankciji. Slijedom toga, apelant je za kazneno djelo izvršenje kaznenog djela u sastavu kriminalne udruge iz članka 366. stavak 2. Kaznenog zakonika u svezi sa kaznenim djelima neovlaštena proizvodnja i promet opojnih droga iz članka 207. stavak 3. u svezi sa st. 1. i 2. u svezi sa člankom 38. i zlouporaba službenog položaja ili ovlasti iz članka 315. stavak 2. u svezi sa stavkom 1. Kaznenog zakonika osuđen na kaznu zatvora u trajanju od pet godina. Također, tom presudom je, na temelju članka 297. točka d) ZKPRS, obojici optuženih odbijena optužba da su na opisani način počinili kazneno djelo iz članka 349. stavak 1. Kaznenog zakonika. Vrhovni sud je u preostalom dijelu prvostupanjsku presudu potvrdio.

31. Vrhovni sud je utvrdio da su neutemeljeni prizivni navodi o bitnim povredama odredaba kaznenog postupka iz članka 311. stavak 1. točka b) ZKPRS, koji su zasnovani na činjenici da je pobijanu presudu donijelo isto vijeće koje je sudilo dva puta u ranijim postupcima i čije presude su dva puta ukinute. Te okolnosti, kako je naveo Vrhovni sud, „kao ni ostali navodi apelanta o pristrasnosti sudija“ ne izazivaju razumnu dvojbu u pristranost sudećeg vijeća, niti da su imenovani suci trebali biti izuzeti na temelju odredbe članka 37. točka đ) ZKPRS. (Napomena: Vrhovni sud u presudi nije naveo apelantove „ostale navode“ o pristrasnosti sudaca, a ti navodi su se odnosili na izjave i komentare sutkinja članica vijeća tijekom prvostupanjskog postupka i ti navodi su ponovljeni u apelaciji).

32. Neutemeljenim su ocijenjeni i prizivni prigovori obrane kojima se ističe da je prvostupanjski sud povrijedio načelo *reformatio in peius* i *ne bis in idem*. Vrhovni sud je istaknuo da je u konkretnom slučaju, nakon što je Ustavni sud ukinuo raniju odluku u ovom postupku, postupio po Odluci broj AP-2127/16, te ponovno razmatrao prizive

optuženih, njihovih branitelja i apelantove majke, pa je uvažio te prizive, ukinuo prvu presudu Okružnog suda i predmet vratio tom sudu na ponovno suđenje. Vrhovni sud je pojasnio da se ovdje ne radi o ponavljanju kaznenog postupka u korist osuđenog, niti se radi o presuđenoj stvari, zbog čega se ne mogu ni primjenjivati odredbe članka 343. ZKPRS, niti je primjenljiva odredba članka 4. ZKPRS. Naime, kako je navedeno, odlukom Ustavnog suda su ukinute presude Vrhovnog suda, pa više nema pravomoćne sudske odluke koja je preduvjet za primjenu čl. 4. i 343. točka đ) ZKPRS. Upravo donošenjem odluke Ustavnog suda ranije osuđeni su ponovno dobili status optuženih osoba, jer su status osuđenih dobili donošenjem Presude ovog suda broj 11 0 K 012872 15 Kž od 2. ožujka 2016. godine, koju je ukinuo Ustavni sud.

33. Vrhovni sud je ocijenio neutemeljenim prizivne navode da je pobijana presuda zasnovana na nezakonitim dokazima i to na iskazima svjedoka S. Đ. i G. B., te da je time počinjena bitna povreda odredaba kaznenog postupka iz članka 311. stavak 1. točka z) ZKPRS. Vrhovni sud je naglasio da je u prizivu navedeno da je u odluci Ustavnog suda utvrđeno da su navedeni dokazi nezakoniti, te da se takvi dokazi „ne mogu naknadno konvalidirati, pa da ih je prvostupanjski sud trebao izdvojiti iz sudskog spisa kao nezakonite“.

34. Međutim, Vrhovni sud je ocijenio da, nasuprot prizivnim navodima, konvalidacija nezakonitih dokaza je u pojedinim slučajevima moguća. U tom pravcu je navedeno da se mogu konvalidirati dokazi, između ostalog, ako se mogu popraviti procesne radnje koje su dovele do nezakonitosti nekog dokaza. Tako je moguće konvalidirati iskaz svjedoka koji prije svjedočenja nije bio upozoren da može odbiti svjedočiti, u smislu odredbe članka 148. ZKPRS. Također je moguće konvalidirati iskaz svjedoka koji je dao iskaz i time povrijedio dužnost čuvanja državne, vojne ili službene tajne, jer ga nadležno tijelo nije oslobodilo te dužnosti, u smislu odredbe članka 147. stavak 1. točka a) ZKPRS. Iskaz svjedoka koji prije svjedočenja nije upozoren da može odbiti svjedočenje moguće je konvalidirati na način da se ponovno sasluša takva osoba kao svjedok, a da je prije davanja iskaza nadležno tijelo upozori da može odbiti svjedočiti, te da se to upozorenje, kao i odricanje od tog prava, unese u zapisnik. Osoba koju prije svjedočenja nadležno tijelo nije oslobodilo čuvanja državne, vojne ili službene tajne može se ponovno saslušati kao svjedok nakon što je nadležno tijelo oslobodi dužnosti čuvanja tajne. U tom kontekstu iskaz svjedoka S. Đ. iz ranijeg postupka je, sukladno odluci Ustavnog suda, izdvojen iz spisa predmeta i na tom iskazu se ne temelji pobijana presuda. Iskaz ovog svjedoka je dan na ponovljenom suđenju, nakon što ga je nadležno tijelo oslobodilo dužnosti da čuva službenu tajnu, pa, prema ocjeni Vrhovnog suda, predstavlja zakonit dokaz na kojem se može zasnivati sudska odluka. Pritom taj novi iskaz svjedoka S. Đ., protivno prizivnim navodima obrane, nije proizišao iz nezakonitog dokaza, jer navodi iz iskaza ovog svjedoka ne predstavljaju njegova saznanja koja proistječu iz nekog drugog dokaza, koji bi eventualno bio nezakonit, nego činjenice koje je taj svjedok iznio predstavljaju njegovo osobno i neposredno saznanje.

35. Kad je riječ o prigovoru u svezi sa iskazom svjedoka G. B. iz istrage, prvostupanjski sud je, prema ocjeni Vrhovnog suda, taj iskaz pravilno ocijenio kao zakonit i vjerodostojan, ne prihvaćajući tvrdnje tog svjedoka na glavnom pretresu da je iskaz u istrazi dao pod prijetnjom. O tome je na strani 148., 149. i 150. pobijane presude prvostupanjski sud dao valjane razloge, koje u cijelosti prihvaća i taj sud. Naime, postupajući po uputama kako Vrhovnog, tako i Ustavnog suda, prvostupanjski sud je saslušao u svojstvu svjedoka i osobe koje su uzimale izjavu od svjedoka G. B. u istrazi radi provjere navoda tog svjedoka da je iskaz u istrazi dao pod pritiskom, zbog straha za vlastiti život i da je zbog toga i potpisao zapisnik o saslušanju iz istrage. Saslušani svjedoci su bili kategorični u svojim izjavama da prema ovom svjedoku nije vršen nikakav pritisak.

36. Vrhovni sud je ocijenio da je, nasuprot prizivnim navodima obrane, optuženima dana mogućnost da ispituju svjedoka optužbe G. B., jer je taj sud, na temelju uvida u audiovideo zapis i transkript sa pretresa pred prvostupanjskim sudom, održanog 12. prosinca 2014. godine, nepobitno utvrdio da je svjedoka G. B. ispitao izravno tužitelj, te da je obrani dana mogućnost da unakrsno ispita tog svjedoka. Tako su pitanja svjedoku G. B., između ostalih, postavljali i tadašnji branitelj prvooptuženog, prvooptuženi i apelantov branitelj. Dana je mogućnost i apelantu da unakrsno ispita tog svjedoka, te je istaknuto da se predsjednik prvostupanjskog vijeća apelantu obratio riječima: „Optuženi [apelant], izvolite, pitanja ili prigovori“, nakon čega je apelant izjavio „da nema pitanja i da nema prigovora“. Prema tome, kako je optuženima i njihovim braniteljima dana mogućnost da ispituju svjedoka G. B., to su bez osnove prizivni prigovori da je prvostupanjski sud povrijedio pravo na obranu optuženih, odnosno pravo na pravično suđenje iz članka 311. stavak 1. točka g) ZKPRS i iz članka 6. stavak 3. točka d) Europske konvencije.

37. Vrhovni sud je ocijenio kao neutemeljene i prizivne prigovore obrane kojima se ukazuje da je saslušanje svjedoka optužbe – službenih osoba nezakonito, jer nijednom odredbom ZKPRS nije propisana zabrana da se sasluša u svojstvu svjedoka tužitelj ili druge ovlaštene službene osobe koje su u tom svojstvu postupale u tom predmetu. S druge strane, navedeni svjedoci nisu u svojim izjavama iskazivali činjenice koje je svjedok G. B. iznio u svojem iskazu, već su samo iznosili činjenice o načinu pozivanja i saslušavanja tog svjedoka.

38. Bez osnove su i prizivni prigovori obrane da je Presuda Okružnog suda broj 11 0 K 015444 15 Kps-p od 16. ožujka 2015. godine [koja se odnosi na G. B.], kao i ostale pravomoćne presude prvostupanjskog suda (presuda Okružnog suda od 14. prosinca 2015. godine koja se odnosi na S. Đ., te presude Okružnog i Vrhovnog suda koje se odnose na osobe koje su prvobitno bile optužene sa apelantom) koje su provedene kao dokazi na pretresu nezakoniti dokazi i da su morale biti izuzete iz spisa ovog predmeta. Naime, sa jedne strane, te presude su pravomoćne, pa ne mogu biti nezakonite. Sa druge strane, Odlukom broj AP-2127/16 Ustavni sud nije utvrdio da je navedena prva presuda nezakonita, već je samo naveo da se presuda koja je donesena na temelju sporazuma

o priznanju krivnje može pročitati u dokaznom postupku, u postupku protiv drugog optuženog, da ta presuda može biti dokaz o činjenicama i okolnostima koje se odnose na kazneno djelo i krivnju osobe osuđene tom presudom, ali da nikako ne može biti jedini dokaz u postupku koji je u tijeku protiv drugih optuženih osoba.

39. Također, Vrhovni sud je ocijenio neutemeljenim i prizivne prigovore da otvaranje i pregled privremeno oduzetih predmeta (mobilnih telefona, SIM kartica, memorijskih kartica, računarskih sustava i dr.) nisu izvršeni sukladno odredbi članka 135. ZKPRS.

40. Vrhovni sud je naveo da je točno da je prvostupanjski sud postojanje kriminalne skupine, prije svega, utvrdio na temelju iskaza svjedoka optužbe S. Đ. obzirom na to da je taj svjedok iskazao da je i on bio jedan od pripadnika kriminalne skupine, te da je kriminalnu skupinu organizirao i njome rukovodio prvooptuženi koji je osobno angažirao G. B. Osim toga, iz iskaza tog svjedoka proizlazi da su se na inicijativu prvooptuženog njih četverica (apelant, prvooptuženi, te već osuđeni M. K. i S. Đ.) sastali na opisanom mjestu radi dogovora o planu kriminalne skupine. Na tom sastanku je, na prijedlog prvooptuženog, dogovoreno da G. B. prodaje veću količinu opojne droge (heroin) u Banjaluci, te da mu zaštitu pružaju ostali pripadnici te kriminalne skupine. Također, dogovoren je i dio plana koji se odnosi na djelovanje sa V. K. i D. Č., pa su tako mogli ostvariti prihode od prodaje droge sa dvije strane (od G. B. i ove dvojice). Ta tvrdnja svjedoka S. Đ. u svezi sa planom kriminalne skupine koji se odnosi na nabavku i prodaju opojnih droga heroina i marihuane u potpunosti je potvrđena iskazima svjedoka G. B., kao i iskazima V. K. i D. Č.

41. Vrhovni sud je istaknuo da je točno da su i S. Đ. i G. B. sa tužiteljem zaključili sporazume o priznanju krivnje. Međutim, navodi ovih svjedoka su potvrđeni iskazom svjedoka A. N., čiji je iskaz u ovom dijelu potvrđen iskazima svjedoka P. S. (konzumenta opojne droge kojeg je apelant fizički maltretirao), S. B. (inspektora MUP-a RS) i optuženog G. M. (šefa Odsjeka za borbu protiv neovlaštene proizvodnje i prometa opojnih droga). Pojašnjeno je da iz iskaza svjedoka A. N. proizlazi da mu je S. Đ. nudio da nastavi slobodno prodavati heroin pod uvjetom da radi s njim i sa još trojicom inspektora, tj. da prodaje heroin za njih i da im daje novac, te da će uživati njihovu zaštitu. Taj svjedok je kasnije od S. Đ. saznao da se radi o apelantu i prvooptuženom, te da mu je S. Đ. rekao da je njihov odjel podijeljen u četiri skupine i da je u svakoj skupini raspoređen po jedan od njih, pa je takav raspored rada i omogućavao da mu četverica inspektora pružaju potpunu zaštitu. Iz iskaza svjedoka S. B. i G. M. proizlazi da je svjedok A. N. iznio sve navedene činjenice ovoj dvojici prilikom njihovog zajedničkog susreta. Zbog navedenog, Vrhovni sud je utvrdio da se pobijana presuda u pretežitom dijelu ne zasniva samo na iskazima svjedoka S. Đ. i G. B. koji su sa tužiteljem zaključili sporazume o priznanju krivnje, kao i da se radi ne o jednom, već o dva neposredna dokaza.

42. Također, Vrhovni sud smatra da je opravdano izricanje mjere sigurnosti obzirom na to da su optuženi zlouporabili svoje službene dužnosti, te da je svrha ove mjere

sigurnosti da se otklone stanje i uvjeti koji mogu utjecati da izvršitelji kaznenih djela protiv službene dužnosti i ubuduće vrše kaznena djela. Pošto okolnosti i način izvršenja djela ukazuju na to da postoji opasnost da bi optuženi obnašanjem tih službenih dužnosti ponovno izvršili kazneno djelo, nužno je da im se radi otklanjanja te opasnosti izrekne mjera zabrane obnašanja poziva, djelatnosti ili dužnosti u trajanju od pet godina.

43. Vrhovni sud je, između ostalog, ocijenio da, protivno prizivnim prigovorima obrane, „sama činjenica što je u ovom predmetu Tužiteljstvo donijelo naredbu o obustavi financijske istrage, nikako ne znači da optuženi nisu pribavili protupravnu imovinsku korist, jer je tijekom provedbe financijske istrage utvrđeno da optuženi samo nemaju u svom vlasništvu imovinu koja bi predstavljala nerazmjeru između zakonitih prihoda i rashoda. U obrazloženju naredbi o obustavi financijske istrage nigdje nije navedeno da optuženi nisu sebi pribavili imovinsku korist ovim kaznenim djelom za koje se terete“.

44. Vrhovni sud je ocijenio neutemeljenim i prizivne prigovore u svezi sa odlukom prvostupajnskog suda o oduzimanju imovinske koristi. S tim u svezi, Vrhovni sud je naglasio da mjera oduzimanja imovinske koristi nije ni kazna, ni mjera sigurnosti, već da je njezina svrha da se uspostavi imovinskopravno stanje koje je narušeno kaznenim djelom. U svezi s tim, Vrhovni sud je u cijelosti prihvatio i ponovio stajalište Okružnog suda koje se odnosi na imovinsku korist koja je oduzeta od apelanta i prvooptuženog. Osobito je pojašnjeno da, ako sud ne može utvrditi koliku je korist pribavio svaki sudionik, visinu imovinske koristi će odmjeravati po slobodnoj ocjeni, sukladno članku 388. ZKPRS. Vrhovni sud je naveo da za ostale osuđene osobe ovom presudom nije ni mogao donijeti odluku o oduzimanju imovinske koristi, jer one nisu tom presudom proglašene krivim, već su presuđene kao sudionici u posebnim postupcima.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

45. Apelant je u apelacijama naveo da su mu pobijanim odlukama povrijeđena prava iz članka II/3.(d) i (e) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 5. i 6. Europske konvencije. U opširnim apelacijama apelant je obrazložio navode o kršenju prava na pravično suđenje time da nije moglo biti „dozvoljeno ponavljanje ovog pravosnažno okončanog krivičnog postupka i njegovo vraćanje u okvire redovnog postupka nakon Odluke broj AP-2127/16“. Apelant smatra da se ovaj kazneni postupak mogao ponoviti samo da je on, kao ovlašćena osoba, podnio zahtjev za ponavljanje. U tom smislu apelant navodi da je takvim postupanjem učinjena bitna povreda odredaba članka 321. ZKPRS i povreda načela zabrane *reformatio in peius*, jer je presuda izmijenjena na apelantovu štetu, i to dodavanjem novih dokaza (iskaz S. Đ., uvođenje u dokaze Odluke o oslobađanju čuvanja tajnih podataka, iskaz svjedoka optužbe – službenih osoba, čitanje presuda za prvobitno optužene osobe sa apelantom), što nije dozvoljeno prema navedenom članku obzirom na to da se ovaj postupak vodi prema članku 343. ZKPRS.

46. Apelant je istaknuo da „ponovljene“ presude Okružnog suda i Vrhovnog suda sadrže identične povrede koje su sadržavale i prethodne odluke zbog kojih su i ukinute Odlukom broj AP-2127/16. Dalje, apelant smatra da je u ponovljenom postupku došlo do „nedozvoljene konvalidacije“ nezakonitih dokaza i uporabe tih dokaza, osobito iskaza S. Đ. i G. B., što detaljno pojašnjava.

47. Apelant smatra da je iskaz svjedoka S. Đ. sa ponovljenog glavnog pretresa nezakonit dokaz i zbog toga što „formalno-pravno“ svjedok nije saslušan u istrazi, jer je prvostupanjsko vijeće iz spisa predmeta izdvojilo ranije iskaze tog svjedoka. Pored toga, ovaj iskaz je nezakonit i zbog toga što ga je izvelo sudsko vijeće bez prijedloga tužitelja. Apelant smatra da su nezakoniti i materijalni dokazi Tužiteljstva – odluka kojom je ovaj svjedok oslobođen obveze da čuva tajne podatke, kao i svi drugi dokazi koji su proistekli iz iskaza navedenog svjedoka.

48. Apelant ukazuje da se zapisnik o saslušanju svjedoka G. B. iz istrage ne odnosi na njega. Smatra da je taj dokaz nezakonit, zato što je svjedok G. B. na glavnom pretresu odbio odgovarati na pitanja koja ga mogu izložiti kaznenom gonjenju, čime je „onemogućeno pravo odbrane da unakrsno ispita ovog svjedoka“. Obzirom na navedeno, zapisnik iz istrage je morao biti izuzet iz spisa predmeta i redoviti sudovi na njemu nisu mogli zasnivati odluku. Apelant navodi da je prvostupanjsko vijeće „pokušalo ponovo da pozove svjedoka G. B. i na ponovljeni glavni pretres, što je vidljivo iz već ukinute presude (od 6. rujna 2019. godine, strana 155.), ali i iz ove pobijane prvostepene presude (strana 125.)“. Međutim, to vijeću nije pošlo za rukom uz opravdanje da se svjedok nalazi na izdržavanju kazne zatvora u KPZ Sremska Mitrovica, Republika Srbija. Apelant smatra da odluka prvostupanjskog vijeća da ne izuzme zapisnik o saslušanju svjedoka G. B. iz istrage iz spisa predmeta predstavlja „flagrantno neprovođenje Odluke broj AP-2127/16“.

49. Dalje, apelant ukazuje da su pobijane odluke donesene na temelju „mnogobrojnih nezakonitih dokaza“, detaljno navedenih u apelaciji, između ostalog i iskaza svjedoka optužbe – službenih osoba, koji su poduzimali radnje u tijeku istrage, te stoga, „u skladu sa odredbama člana 42. stav 1. u vezi sa članom 37. tačka g) ZKPRS, nisu mogli biti saslušani kao svjedoci“.

50. Dalje, apelant navodi da nije ispitan, niti obaviješten da je osumnjičen za kaznena djela opisana u određenim podtočkama optužnice, kao što mu nisu priopćeni „ni osnovi sumnje protiv njega“.

51. Apelant smatra da mu je povrijeđeno pravo na pravično suđenje i zato što je pobijanu presudu donijelo isto vijeće koje je sudilo u postupku koji je prethodio ovom ponovljenom postupku. Također, apelant smatra da su se predsjedavajuća vijeća, sutkinja Snježana Kudrić i sutkinja Marija Aničić-Zgonjanin u tijeku postupka apelantu obraćale na način iz kojeg je apelant zaključio da su pristrane (u još jednom opisanom navratu).

Apelant pojašnjava da se „prilikom unakrsnog ispitivanja svjedoka S. Đ. u prethodnom postupku“ na njegovo pitanje poznaje li G. B., „za kojeg je [S. Đ.] tvrdio da ga nije lišavao slobode i da je na ime toga dobijao novac“, predsjedavajuća vijeća, sutkinja Kudrić, na konstataciju da se iz odgovora svjedoka može zaključiti da on uopće ne poznaje navedenog G. B., obratila apelantu riječima: „Zato ga Vi poznajete“, a potom „na apelantovo čuđenje i pitanje ona je odgovorila da nije tako mislila, već da je rekla: ‘Možda poznajete.’“ Budući da je dokazni postupak počeo saslušanjem S. Đ., apelant smatra da je sutkinja imala prethodno uvjerenje o njegovoj krivnji, jer ona nije mogla znati poznaje li apelant ili ne G. B. Također, apelant ističe da mu se prilikom iznošenja završne riječi u ovom ponovljenom postupku članica vijeća, sutkinja Marija Aničić - Zgonjanin obratila riječima: „Vaš stepen mržnje se ne mora mjeriti, vidi se iz Vašeg pogleda.“ Apelant smatra da je iz toga vidljivo da je članica sudećeg vijeća imala preduvjerenje o apelantovim „osjećajima prema njoj i drugim članovima vijeća, te da ih kvalificira kao mržnju“. Dalje, navodi da je potpuno nevažno jesu li pretpostavke sutkinje Aničić-Zgonjanin o „mržnji“ utemeljene ili ne obzirom na to da apelant tako nešto nije izjavio ni u jednom trenutku.

52. Apelant smatra da je u postupku prekršeno i načelo zabrane *reformatio in peius*, zato što je presuda koja je donesena u ponovljenom postupku izmijenjena na njegovu štetu, jer je naloženo da vrati „navodno nezakonito stečenu imovinsku korist, da plati troškove i ovog ponovljenog kaznenog postupka i da nadoknadi troškove branitelja postavljenog apelantu po službenoj dužnosti, dok je apelantu utvrđena kazna prema tački 1. ostala nepromijenjena“. Apelant navodi da Okružni sud u presudi od 6. rujna 2019. godine nije donio odluku o oduzimanju imovinske koristi i da se Tužiteljstvo „nije žalilo zbog izostanka odluke o oduzimanju protivpravno stečene koristi“. Apelant ističe da su sudovi donijeli nezakonitu odluku kojom se od apelanta (i prvooptuženog) oduzima paušalno utvrđena visina imovinske koristi u iznosu od 117.000,00 KM. Apelant ističe da su ovakvom odlukom „amnestirani od solidarnog oduzimanja protivpravne imovinske koristi“ svjedok – osuđeni S. Đ. i osuđeni M. K. (koristi od prometa heroinom i marihuanom), svjedok – osuđeni G. B. (koristi od prodaje heroina) i svjedoci V. K. i D. Č.

53. Konačno, apelant navodi da je ova zabrana prekršena i zbog ponovno izrečene mjere zabrane obnašanja poziva, djelatnosti ili dužnosti u trajanju od pet godina.

54. Apelant ističe da mu je i zbog duljine trajanja predmetnog postupka povrijeđeno pravo na pravično suđenje uslijed čega je zatražio da mu se, na ime nematerijalne štete koja je posljedica predugog trajanja postupka, isplati iznos od 1.000.000,00 KM i na ime materijalne štete iznos od 124.800,00 KM.

b) Odgovor na apelaciju

55. Vrhovni sud i Okružni sud su naglasili da su apelacije neutemeljene.

56. Republičko tužiteljstvo, također, smatra da su apelacije neutemeljene.

V. Relevantni propisi

57. **Krivični zakonik Republike Srpske** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 64/17, 104/18 – odluka USRS, 15/21 i 89/21)

Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

Načelo oduzimanja protivpravne imovinske koristi

Članak 8.

Niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu izvršenjem krivičnog djela. Imovinska korist, kao i prihodi ili druge koristi nastale iz imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, obavezno se oduzimaju.

Osnov oduzimanja imovinske koristi

Članak 83. st. (1) i (2)

(1) Imovinska korist, kao i prihodi ili druge koristi nastale iz imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, obavezno se oduzimaju.

(2) Korist iz stavka 1. ovog članka oduzeće se sudskom odlukom kojom je utvrđeno izvršenje krivičnog djela pod uslovima propisanim ovim zakonikom.

Način oduzimanja imovinske koristi

Članak 84. stavak (1)

(1) Od učinioca će se oduzeti novac, predmeti od vrijednosti i svaka druga imovinska korist koja je pribavljena krivičnim djelom, a ako oduzimanje nije moguće, učinilac će se obavezati na isplatu novčanog iznosa srazmjernog pribavljenoj imovinskoj koristi. Imovinska korist pribavljena krivičnim djelom oduzeće se od osobe na koju je prenesena bez naknade ili uz naknadu koja ne odgovara stvarnoj vrijednosti, ako je ona znala ili mogla znati da je imovinska korist pribavljena krivičnim djelom.

Značenje izraza

Članak 123. stavak (1) toč. 10. i 24.

(1) Izrazi upotrijebljeni u ovom zakoniku imaju sljedeće značenje:

10) organizovana kriminalna grupa je udruženje koje se sastoji od tri ili više lica koja su se udružila radi vršenja krivičnih djela za koja je propisana kazna zatvora od tri godine ili teža kazna. U navedeni broj članova ulazi i organizator ili rukovodilac udruženja,

24) imovinska korist od krivičnog djela je neposredna imovinska korist od krivičnog djela koja se sastoji od svakog uvećanja ili sprečavanja umanjenja imovine do koje je došlo izvršenjem krivičnog djela tako i imovina u koju je pretvorena ili promijenjena neposredna imovinska korist od krivičnog djela, kao i svaka druga korist koja je dobijena

od neposredne imovinske koristi od krivičnog djela ili imovine u koju je promijenjena ili pretvorena neposredna imovinska korist od krivičnog djela, bez obzira na to da li se nalazi na teritoriji Republike Srpske ili van nje.

Izvršenje krivičnog djela u sastavu kriminalnog udruženja

Članak 366. stavak (2)

(2) Ko u sastavu grupe ili organizovane kriminalne grupe izvrši krivično djelo utvrđeno ovim zakonikom za koje je propisana kazna zatvora od tri godine ili teža kazna, ako za pojedino krivično djelo nije propisana teža kazna, kaznit će se kaznom zatvora od tri do dvadeset godina.

58. Zakon o kaznenom postupku Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 53/12, 91/17, 66/18 i 15/21) glasi:

Ne bis in idem

Članak 4.

Nitko ne može biti ponovo suđen za djelo za koje je već bio suđen pred sudom i za koje je donesena pravomoćna sudbena odluka.

Zakovitost dokaza

Članak 10.

(1) Zabranjeno je od osumnjičenog, optuženog ili od bilo koje druge osobe koja učestvuje u postupku iznuđivati priznanje ili kakvu drugu izjavu.

(2) Sud ne može zasnivati svoju odluku na dokazima pribavljenim povredama ljudskih prava i sloboda propisanih Ustavom i međunarodnim ugovorima, koje je ratificirala Bosna i Hercegovina, niti na dokazima koji su pribavljeni bitnim povredama ovog zakona.

(3) Sud ne može zasnivati svoju odluku na dokazima koji su dobiveni na temelju dokaza iz stavka 2. ovoga članka.

Razlozi za izuzeće

Članak 37. toč. g), d) i đ)

Sudac ne može vršiti sudačku dužnost:

g) ako je u istom krivičnom predmetu učestvovao kao sudac za prethodni postupak, sudac za prethodno saslušanje ili je postupao kao branitelj, zakonski zastupnik ili punomoćnik oštećenog, odnosno tužitelja, ili je saslušan kao svjedok ili kao vještak,

d) ako je u istom predmetu učestvovao u donošenju odluke koja se pobija pravnim lijekom i

đ) ako postoje okolnosti koje izazivaju razumnu sumnju u njegovu nepristrasnost.

Izuzeće po zahtjevu stranke ili branitelja

Članak 38. st. (1) i (2)

(1) Izuzeće predsjednika suda i suca može tražiti stranka ili branitelj.

(2) Stranke i branitelj mogu podnijeti zahtjev za izuzeće do početka glavnog pretresa, a ako su za razlog izuzeća iz članka 37. t. a) do đ) ovog zakona saznale kasnije, zahtjev podnose odmah po saznanju.

Troškovi postupka za optuženog kada se optuženi proglašeni krivim

Članak 99. stavak (1)

(1) Kada sud optuženog proglašeni krivim, izreći će u presudi da je dužan da nadoknadi troškove krivičnog postupka.

Osobe koje se ne mogu saslušati kao svjedoci

Članak 147. stavak (1) točka a)

(1) Ne može se saslušati kao svjedok:

- a) osoba koja bi svojim iskazom povrijedila dužnost čuvanja državne, vojne ili službene tajne, dok ga mjerodavni organ ne oslobodi te dužnosti,*

Zabrana reformatio in peius

Članak 321.

Ako je izjavljen priziv samo u korist optuženog, presuda se ne smije izmijeniti na njegovu štetu.

Dostavljanje drugostupanjske odluke i postupanje prvostupanjskog suda

Članak 331. st. (3), (4) i (5)

(3) Na novom glavnom pretresu stranke i branitelj mogu istjecati nove činjenice i iznositi nove dokaze.

(4) Prvostupanjski sud je dužan da izvede sve procesne radnje i raspravi sva sporna pitanja na koja je ukazao drugostupanjski sud u svojoj odluci. [...].

(5) Pri izricanju nove presude prvostupanjski sud je vezan zabranom propisanom u članku 321. ovog zakona.

Utvrđivanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom

Članak 388.

Sud će visinu iznosa imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom ustvrditi po službenoj ocjeni ako bi njeno utvrđivanje bilo povezano sa nesrazmjernim teškoćama ili sa znatnim odugovlačenjem postupka.

VI. Dopustivost

59. Sukladno članku VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacijsku nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmetom spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

60. Sukladno članku 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi učinkoviti pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem učinkovitom pravnom lijeku kojeg je koristio.

61. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijom je Presuda Vrhovnog suda broj 11 0 K 012872 21 Kž 18 od 21. ožujka 2022. godine protiv koje nema drugih učinkovitih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Potom, pobijanu presudu apelant i njegov branitelj su primili 14. travnja 2022. godine, a apelacije su podnesene 18. travnja i 13. lipnja 2022. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacije ispunjavaju i uvjete iz članka 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacije nisu dopustive, niti su očigledno (*prima facie*) neutemeljene.

62. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetne apelacije ispunjavaju uvjete glede dopustivosti.

VII. Meritum

63. Apelant pobija Presudu Vrhovnog suda broj 11 0 K 012872 21 Kž 18 od 21. ožujka 2022. godine, tvrdeći da mu je prekršeno pravo na pravično suđenje iz članka II/3.(d) i (e) Ustava Bosne i Hercegovine i čl. 5. i 6. Europske konvencije. Međutim, imajući u vidu da apelant ni na koji način ne navodi ništa što bi se ticalo prava iz članka 5. Europske konvencije, Ustavni sud će u konkretnom slučaju apelantove navode ispitati samo u odnosu na navode o kršenju prava na pravično suđenje.

64. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka stavak, 2 što uključuje:

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava vezana za krivične postupke.

65. Članak 6. st. 1. i 2. i stavak 3. toč. a), b) i d) Europske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1. Prilikom utvrđivanja njegovih građanskih prava i obveza ili kaznene optužbe protiv njega, svatko ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom ustanovljenim zakonom. [...]

2. Svatko tko je optužen za kazneno djelo smatra se nevinim sve dok se ne dokaže njegova krivnja sukladno zakonu.

3. Svatko tko je optužen za kazneno djelo ima sljedeća minimalna prava:

a) da bez odgađanja, detaljno i na jeziku koji razumije bude obaviješten o prirodi i razlozima optužbe protiv njega; [...]

b) da ima dovoljno vremena i mogućnosti za pripremu svoje obrane;

d) da ispituje svjedoke protiv sebe ili da se oni ispituju, te da se osigura nazočnost i ispitivanje svjedoka u njegovu korist pod istim uvjetima koji važe za svjedoke koji svjedoče protiv njega;

66. Ustavni sud ukazuje na to da se predmetni postupak odnosi na utvrđivanje utemeljenosti kaznene optužbe protiv apelanta, te da, stoga, apelant uživa garancije prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije. Obzirom na to Ustavni sud će u konkretnom slučaju ispitati je li postupak bio pravičan na način na koji to zahtijevaju članak II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članak 6. Europske konvencije.

67. U konkretnom slučaju Ustavni sud smatra da je svrshodno prvo razmotriti apelantove navode u svezi sa kršenjem standarda nepristranosti suda. Naime, ovakav pristup u konkretnom slučaju je nužan budući da bi ispitivanje ostalih navoda o kršenju ovog prava bilo bespredmetno ukoliko Ustavni sud ustanovi da je povrijeđeno apelantovo pravo na nepristran sud (vidi, *mutatis mutandis*, odluke o dopustivosti i meritumu br. AP-719/18 od 19. veljače 2020. godine, stavak 31., i AP-222/20 od 23. lipnja 2020. godine, stavak 88., dostupne na www.ustavnisud.ba).

68. Ustavni sud ukazuje na to da se, prema konzistentnoj praksi Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Europski sud) i Ustavnog suda, postojanje nepristranosti, u smislu članka 6. stavak 1. Europske konvencije, mora ocijeniti prema subjektivnom testu prema kojem se utvrđuje postoje li osobne predrasude suca koji je sudio u određenom predmetu, te prema objektivnom testu, prema kojem se utvrđuje je li sud, između ostalog, i svojim sastavom pružio dostatne garancije da se isključi opravdana dvojba u svezi s njegovom nepristranošću (vidi, Europski sud, *Mežnarić protiv Hrvatske*, presuda od 15. srpnja 2005. godine, aplikacija broj 71615/01, točka 29., i Ustavni sud, Odluka broj AP-1785/06 od 30. ožujka 2006. godine). Kad je riječ o subjektivnom testu, sudačka osobna nepristranost se mora pretpostaviti sve dok se protivno ne dokaže (vidi, Europski sud, *Wettstein protiv Švicarske*, presuda od 21. prosinca 2000. godine, Izvješća o presudama i odlukama 2000-XII, točka 43.). U odnosu na objektivnu nepristranost,

mora se utvrditi mogu li se, neovisno o ponašanju određenog suca, utvrditi činjenice koje mogu dovesti u dvojbu njegovu nepristranost.

69. Sama činjenica da je pojedini sudac tijekom postupka već donosio odluke u predmetu ne može opravdati bojazan da je on nepristran, niti se može po automatizmu izvesti zaključak da je sudac pristran, budući da moraju postojati posebne okolnosti koje na to upućuju kako bi se izveo drugačiji zaključak (vidi, Europski sud, *Hauschildt protiv Danske*, presuda od 24. svibnja 1989. godine, st. 50. i 51., serija A, broj 154, *Romenskiy protiv Rusije*, broj predstavlke 22875/02, presuda od 13. lipnja 2013. godine, stavak 27.).

70. U tijeku trajanja prvostupanjskog kaznenog postupka vijeće Okružnog suda, koje je bilo sastavljeno od istih sudaca, odlučivalo je u tri navrata u prvostupanjskom postupku protiv apelanta. Odredbama članka 37. ZKPRS propisani su razlozi za izuzeće suca, između ostalog, i razlozi koji dovode do povrede objektivne nepristranosti (toč. g) i d) članka 37. ZKPRS). Prema zakonu, sudjelovanje istih sudaca u ponovljenom postupku nije propisano kao razlog za izuzimanje suca, niti bi njihovo sudjelovanje u postupku moglo ukazati na objektivnu pristranost suda. U okviru apelacijskih navoda apelant nije konkretizirao svoju bojazan izuzev što je na općenit način iskazao dvojbu zbog sudjelovanja istog vijeća u prvostupanjskom kaznenom postupku, čije odluke su više puta ukidane. Međutim, činjenica da su u prvostupanjskom postupku sudjelovali isti suci i da su njihove odluke više puta ukidane, te sama apelantova bojazan ne mogu po automatizmu (bez postojanja drugih objektivnih okolnosti) dovesti do zaključka da je sud bio pristran u objektivnom smislu. Ustavni sud smatra da su komentari sutkinje Snježane Kudrić, te, posebice, sutkinje Marije Aničić-Zgonjanin bili neprimjereni i da članovi sudačkog vijeća takve komentare ne bi trebali iznositi tijekom postupka. Ipak, takvi komentari ne mogu voditi zaključku da su navedene sutkinje bile pristrane prema subjektivnom testu, niti da su takvi komentari doveli u pitanje pristranost suda u objektivnom smislu. Osim toga, Ustavni sud zapaža da apelant nije iskoristio mogućnost da traži izuzeće navedenih sutkinja sukladno članku 38. ZKPRS ako je, zbog navedenih izjava, posumnjao u njihovu nepristranost. Stoga, kad se sve uzme u obzir, Ustavni sud smatra da su neutemeljeni navodi apelacija koji se tiču kršenja prava na nepristran sud, kao aspekta prava na pravično suđenje iz članka 6. stavak 1. Europske konvencije.

71. U odnosu na apelacijski prigovor koji se tiče navodno nezakonito ponovljenog postupka, Ustavni sud konstatira da je postupak protiv apelanta ponovljen, jer je Ustavni sud Odlukom broj AP-2127/16 ukinuo presude Vrhovnog suda i predmet vratio tom sudu na ponovni postupak. Budući da su odluke Ustavnog suda, sukladno odredbama članka VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, konačne i obvezujuće, Vrhovni sud je postupio po nalogu Ustavnog suda. Dakle, za ponavljanje postupka u ovom slučaju nije bio potreban apelantov zahtjev zbog čega je istaknuti apelacijski prigovor neutemeljen.

72. U odnosu na apelacijski prigovor koji se tiče konvalidacije nezakonitih dokaza, Ustavni sud zapaža da je Vrhovni sud detaljno odgovorio na sva pitanja koja je apelant

postavio u prizivu u svezi sa navodno nezakonitom konvalidacijom nezakonitih dokaza, te da je naveo pojedinačne slučajeve u kojima je (i na koji način) konvalidacija moguća i zakonita. Dalje, Ustavni sud zapaža i da je Okružni sud na ponovljenom glavnom pretresu iz dokazne građe optužbe izdvojio iskaze svjedoka S. Đ. iz istrage i sa glavnog pretresa u prethodnom postupku, jer prije davanja iskaza nije bio proveden postupak skidanja službene tajne, zbog čega je Ustavni sud u Odluci broj AP-2127/16 i utvrdio da je nezakonit. Međutim, na ponovljenom glavnom pretresu optužba je, prije saslušanja svjedoka S. Đ., u materijalne dokaze uvrstila odluke kojim su otklonjene procesne prepreke za saslušanje tog svjedoka, odnosno da je taj svjedok oslobođen dužnosti čuvati službenu tajnu. Apelant je pobio zakonitost ovih odluka kao dokaza, ali Ustavni sud zapaža da su to odluke koje je u postupku propisanom zakonom donijelo nadležno tijelo, te da one ne predstavljaju poseban dokaz protiv apelanta, već da ih je Tužiteljstvo unijelo u spis da bi svjedok S. Đ. mogao svjedočiti. Osim toga, apelant smatra da je iskaz svjedoka S. Đ. nezakonit i zato što je njegovo saslušanje naredio sudac, odnosno vijeće, bez prijedloga tužitelja. Međutim, Ustavni sud ističe da je člankom 276. stavak 2. točka d) ZKPRS propisano da sud može izvesti i dokaze čije je izvođenje naredio sudac, odnosno vijeće. Stoga je i ovaj apelantov prigovor o nezakonitosti iskaza navedenog svjedoka neutemeljen. Osim toga, Ustavni sud ističe da je apelant imao mogućnost unakrsno ispitati ovog svjedoka, ali da je izjavio da nema ni pitanja, ni primjedaba na njegov iskaz. O tome su i Okružni i Vrhovni sud dali detaljna i jasna obrazloženja, a apelant ne nudi, niti je iz spisa očito da su mu u svezi sa saslušanjem ovog svjedoka uskraćene neke garancije prava na pravično suđenje.

73. Kad je riječ o iskazu svjedoka G. B. iz istrage, Ustavni sud zapaža da je, u odnosu na njegove navode da je taj iskaz „dao zbog straha za sopstveni život i da je zbog toga i potpisao zapisnik o saslušanju iz istrage“, Okružni sud saslušao u svojstvu svjedoka službene osobe koje su uzimale njegovu izjavu u istrazi, specijalnog tužitelja, tužiteljskog istražitelja i šefa Odjela za istrage Specijalnog tužiteljstva. Okružni sud je nakon saslušanja tih svjedoka ocijenio taj iskaz kao zakonit i vjerodostojan, te je zaključio da su navodi svjedoka G. B. da je iskaz dao pod prisilom neutemeljeni.

74. Stoga, Ustavni sud prihvaća obrazloženja Vrhovnog suda da je u konkretnom slučaju bilo moguće otkloniti procesne nedostatke koji su ranije doveli do nezakonitosti navedenih dokaza, te smatra da način na koji je to urađeno u ponovnom postupku nije doveo do kršenja apelantovog prava na pravično suđenje. Osim toga, Ustavni sud ističe i da iskazi navedenih svjedoka nisu bili jedini izravni dokazi protiv apelanta, što je, također, detaljno i jasno obrazloženo u pobijanim odlukama, te da apelant nije bio uskraćen za mogućnost da ove dokaze preispita i da im suprotstavi vlastite dokaze. Imajući sve navedeno u vidu, Ustavni sud smatra da su neutemeljeni apelantovi navodi da mu je prekršeno pravo na pravično suđenje, zato što su pobijane presude utemeljene na dokazima čija je zakonitost naknadno konvalidirana, protivno standardima zakona i pravu na pravično suđenje.

75. U odnosu na apelacijski prigovor da se iskaz svjedoka G. B. ne odnosi na apelanta, Ustavni sud primjećuje da je Okružni sud iz iskaza tog svjedoka utvrdio da postoji kriminalna skupina, te da je on kontaktirao isključivo sa prvooptuženim od kojeg je dobivao drogu i kojem je predavao novac od njezine prodaje. Ustavni sud, također, zapaža da je Okružni sud navode svjedoka G. B. doveo u svezu sa iskazima drugih saslušanih svjedoka koji su u inkriminiranom razdoblju kupovali opojnu drogu heroin od njega, pri čemu su detaljno opisivali način komunikacije, upravo onako kako je svjedok G. B. naveo u svojem iskazu iz istrage, kao i mjesta kupoprodaje i količinu opojne droge heroin koju su kupovali od njega. Stoga, okolnost da se iskaz svjedoka G. B. „ne odnosi na apelanta“ u konkretnom slučaju nije relevantna, budući da je redoviti sud iz iskaza ovog svjedoka utvrdio da postoji kriminalna skupina, čiji je jedan od članova bio i taj svjedok. Sud je, potom, iskaz G. B. doveo u međusobnu svezu sa ostalim provedenim dokazima iz kojih je utvrdio apelantovu ulogu u počinjenju kaznenog djela za koje ga je proglasio krivim. U svezi sa apelantovim navodima o kršenju njegovog prava na obranu, zato što je svjedok G. B. na glavnom pretresu odbio odgovarati na pitanja koja ga mogu izložiti kaznenom gonjenju, Ustavni sud zapaža da su apelant i prvooptuženi imali mogućnost unakrsno ispitati tog svjedoka, ali da je apelant izjavio da „nema ni pitanja, ni prigovora“. Ustavni sud smatra da ta okolnost nije predstavljala prepreku apelantu i njegovom branitelju da sudu dostave pitanja ili predlože dodatne dokaze kojima bi pokušali kompromitirati njegov iskaz. Pored toga, Ustavni sud smatra da je Okružni sud dao relevantno obrazloženje i o tome zbog čega svjedok G. B. nije mogao biti ponovno saslušan na pretresu koji je uslijedio nakon donošenja odluke Ustavnog suda (nalazi se u zatvoru u Sremskoj Mitrovici, Republika Srbija), a apelant to nije ni predložio. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud ne vidi (niti apelant to navodi) kako bi nedostatak ponovnog saslušanja svjedoka G. B. (kada je prethodno već jednom saslušan i kada mu apelant nije postavljao pitanja) mogao utjecati na pravičnost ovog postupka u cjelini.

76. U odnosu na apelacijski prigovor koji se tiče mogućnosti saslušanja službenih osoba kao svjedoka optužbe u odnosu na navodnu prisilu prema svjedoku G. B. u istrazi, Ustavni sud ukazuje da je isti taj prigovor Vrhovni sud razmotrio i argumentirano odbio. Naime, Vrhovni sud je detaljno obrazložio da nijednom odredbom ZKPRS nije propisana zabrana da se saslušaju kao svjedoci oni koji su u svojstvu tužitelja ili drugih ovlaštenih službenih osoba postupali u istrazi. Naime, Vrhovni sud je ukazao i da su navedeni svjedoci (službene osobe) samo iznosili činjenice o načinu pozivanja i saslušavanja svjedoka G. B., te da nisu bili pozvani, niti su svjedočili na okolnosti koje se tiču apelantovog sudjelovanja u izvršenju kaznenih djela za koja je osuđen. Također, Ustavni sud ukazuje da se odredbe članka 42. ZKPRS kojima se propisuje izuzeće tužitelja i drugih sudionika u postupku očigledno ne odnose na ovu situaciju. Stoga, Ustavni sud smatra da nije bilo procesnih prepreka za saslušanje prijeropnih svjedoka radi provjere navoda svjedoka G. B. da je iskaz u istrazi dao pod iznudom, te da provedba tih dokaza nije narušila apelantovo pravo na pravično suđenje.

77. Apelant prigovara i da nije pravodobno bio obaviješten o „osnovama sumnje“ da je počinio kaznena djela prema određenim podtočkama optužnice. U svezi s tim, Ustavni sud ukazuje da članak 6. stavak 3.a) Europske konvencije zahtijeva da posebna pozornost bude poklonjena obavještavanju optuženog o optužbama koje mu se stavljaju na teret. Pri tome Ustavni sud napominje da su toč. a) i b) stavka 3. članka 6. Europske konvencije povezane, te da se pravo na obavještavanje o naravi i uzroku optužbe mora razmatrati u svjetlu prava optuženog da priprema svoju obranu (vidi, *Pélissier i Sassi protiv Francuske* [GC], broj predstavke 25444/94, st. 52–54., ECHR 1999 II). Obavijest o optužbama, uključujući i pravnu klasifikaciju djela koju sud može usvojiti, mora biti dana već u optužnici, ili u tijeku postupka na drugi način, kao što je formalno ili eksplicitno proširenje optužbe (vidi, *I. H. i drugi protiv Austrije*, presuda od 20. srpnja 2006. godine, stavak 34.). Najzad, nedostaci u obavijesti o optužbi mogu se otkloniti i u prizivnom postupku ako optuženi ima mogućnost pred višim sudom predstaviti svoju obranu glede izmijenjene optužbe i pobijati svoju osudu u pogledu svih relevantnih pravnih i činjeničnih aspekata (vidi, *Dallos protiv Mađarske*, broj aplikacije 29082/95, presuda od 1. ožujka 2001. godine, st. 49–52.). Dovodeći navedena načela u kontekst činjenica konkretnog predmeta, Ustavni sud zapaža da iz obrazloženja pobijane drugostupanjske presude proizlazi da je Vrhovni sud utvrdio kao nepobitno da je apelant sa svim što mu je stavljeno na teret bio upoznat već prilikom podizanja optužnice, ali i tijekom glavnog pretresa. Stoga je i Vrhovni sud zaključio da nema povrede odredaba ZKPRS, niti povrede prava na apelantovu obranu. Ustavni sud smatra da je u okolnostima konkretnog predmeta apelant, odnosno njegova obrana imala dostatno informacija da potpuno razumije opseg optužbi protiv njega i da pripremi obranu. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da apelant nije bio onemogućen adekvatno pripremiti svoju obranu zbog čega su neutemeljeni navodi o kršenju garancija pravičnog suđenja iz članka 6. stavak 3.a) i b) Europske konvencije.

78. U odnosu na apelacijski prigovor o kršenju zabrane *reformatio in peius*, Ustavni sud, prije svega, konstatira da ova zabrana podrazumijeva da se optuženom, u slučaju da je samo on izjavio priziv, u ponovnom postupku ne može izreći stroža kaznenopravna sankcija od one koja je bila izrečena u prethodnoj ukinutoj presudi. Iz okolnosti konkretnog slučaja proizlazi da je apelantu i po prethodnoj i po pobijanoj presudi koja je donesena u ponovnom postupku za kazneno djelo opisano pod točkom 1. (1.1–1.6) izreke izrečena ista vrsta sankcije, pet godina zatvorske kazne. Dakle, apelantu nakon ponovljenog postupka nije izrečena ni teža vrsta kazne, niti u duljem trajanju. Također, Ustavni sud smatra da ni odluka suda da se apelant obveže da plati troškove postupka, u smislu članka 99. ZKPRS, ne pokreće pitanje načela zabrane *reformatio in peius*.

79. Osim toga, apelant se na tu zabranu poziva i u odnosu na odluku suda o oduzimanju imovinske koristi. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da je, odlučujući o identičnom apelantovom prigovoru iz priziva, Vrhovni sud naglasio da mjera oduzimanja imovinske koristi nije ni kazna, ni mjera sigurnosti, već da je njezina svrha uspostava

imovinskopравnog stanja koje je narušeno kaznenim djelom. Stoga je Vrhovni sud smatrao da se ta mjera može izreći u ponovnom postupku, nakon odluke Ustavnog suda, o čemu je dao relevantno i dostatno obrazloženje (točka 44. ove odluke), koje Ustavni sud ne smatra ni proizvoljnim, niti neprihvatljivim samim po sebi. Pošto se ne radi o kazni, ta mjera nije obuhvaćena zabranom *reformatio in peius*, te je mogla biti izrečena apelantu u ponovnom postupku koji je uslijedio nakon odluke Ustavnog suda. Vrhovni sud je, na prihvatljiv i uvjerljiv način, obrazložio i zašto ova mjera nije mogla biti izrečena u odnosu na ostale članove kriminalne skupine. Naime, slijedom odluke Ustavnog suda, pravomoćna odluka u odnosu na apelanta je ukinuta, pa je proveden novi postupak. Međutim, u odnosu na ostale članove kriminalne skupine postojale su pravomoćne presude kojima ta mjera nije bila izrečena, niti su, stoga, mogli biti obuhvaćeni tom mjerom u ponovnom postupku protiv apelanta i prvooptuženog.

80. Obzirom na sve navedeno, Ustavni sud smatra da su neutemeljeni svi apelantovi navodi o tome da mu je pravo na pravično suđenje prekršeno zbog nepoštivanja zabrane *reformatio in peius*.

81. Konačno, imajući u vidu sve okolnosti konkretnog slučaja koje se odnose na cjelokupni postupak protiv apelanta, te njegove veoma opširne navode koji su međusobno isprepleteni i kojima pokušava argumentirati svoje tvrdnje o kršenju prava na pravičan postupak, Ustavni sud napominje da je sve te navode uzeo u obzir prilikom donošenja odluke, ali da ne smatra da je potrebno dodatno ih obrazlagati u ovoj odluci. Naime, Ustavni sud smatra da su Okružni sud i Vrhovni sud dali logične i zadovoljavajuće odgovore na sve apelantove prigovore, a osobito one koji su bili odlučujući za ocjenu njegovih tvrdnji da mu je prekršeno pravo na pravično suđenje.

82. Slijedom navedenog, Ustavni sud smatra da u okolnostima konkretnog slučaja nema ništa što bi uputilo na zaključak da kazneni postupak protiv apelanta, sagledan u cjelini, nije bio pravičan. Stoga, Ustavni sud zaključuje da su neutemeljene apelantove tvrdnje da mu je prekršeno pravo iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije.

Duljina postupka

83. U odnosu na navode o kršenju prava na suđenje u razumnom roku, Ustavni sud ističe da se, prema konzistentnoj praksi Europskog i Ustavnog suda, duljina trajanja postupka ocjenjuje u svjetlu okolnosti svakog pojedinoga predmeta, vodeći računa o kriterijima uspostavljenim sudskom praksom Europskoga suda, a osobito o složenosti predmeta, ponašanju strana u postupku i nadležnoga suda ili drugih javnih vlasti, te o značaju koji konkretna pravna stvar ima za apelanta (vidi, Europski sud, *Mikulić protiv Hrvatske*, predstavka broj 53176/99 od 7. veljače 2002. godine, Izvješće broj 2002-I, stavak 38., *Vidak protiv Hrvatske*, broj aplikacije 67141/14, presuda od 23. rujna 2021. godine, stavak 58.).

84. Ustavni sud najprije podsjeća da razdoblje koje se uzima u obzir pri utvrđivanju duljine kaznenog postupka počinje danom kada je osoba „optužena“ u smislu autonomnog i suštinskog značenja navedenog pojma (vidi, Europski sud, *Assunção Santos protiv Portugala*, broj aplikacije 6015/09, presuda od 26. lipnja 2012. godine, stavak 39.). „Optužba“ je definirana kao „zvanična obavijest upućena pojedincu od predstavnika javne vlasti o navodima da je počinio kazneno djelo“ (vidi, Europski sud, *Eckle protiv Njemačke*, broj predstavke 8130/78, presuda od 15. srpnja 1982. godine, stavak 73.). Pojedinaac je obično „optužen“ danom njegovog uhićenja, potom, danom kada je zvanično obaviješten da će protiv njega biti podignuta optužnica, ili kada je otvorena istraga (vidi, Europski sud, *Grigoryev protiv Rusije*, broj predstavke 22663/06, presuda od 23. listopada 2012. godine, stavak 90.). Za kraj relevantnog razdoblja uzima se trenutak u kojem je okončana nesigurnost u pogledu pravne pozicije osobe koja je u pitanju. Obzirom na navedena stajališta, Ustavni sud ukazuje da je apelant prvi put obaviješten o „optužbi“ prilikom lišavanja slobode, tj. 16. listopada 2013. godine, a da je kazneni postupak protiv njega okončan donošenjem presude Vrhovnog suda od 21. ožujka 2022. godine. Dakle, relevantno razdoblje koje Ustavni sud treba uzeti u obzir prilikom razmatranja duljine kaznenog postupka je osam godina i nešto dulje od pet mjeseci.

85. Rukovodeći se navedenim kriterijima ustanovljenim praksom Europskog suda, koju slijedi i Ustavni sud, Ustavni sud najprije zapaža da se, obzirom na činjenična i pravna pitanja o kojima je trebalo raspraviti, radi o osobito složenom predmetu. Naime, u ovom kaznenom postupku je prvobitno bilo optuženo osam osoba, uključujući i apelanta, a na teret im je bilo stavljeno više kaznenih djela opisanih u osam točaka optužnice, od čega je točka 1. imala i šest podtočaka. Kasnije je broj optuženih sveden na apelanta i prvooptuženog kojima je, konačno, stavljeno na teret da su počinili kaznena djela opisana pod toč. 1. (1.1–1.6), 2., 3., 4., 5. osuđujućeg dijela izreke presude, te jedno kazneno djelo opisano u oslobađajućem dijelu izreke presude. Da se radi o veoma složenom predmetu, vidljivo je i iz veoma velikog broja saslušanih svjedoka kako optužbe, tako i obrane, te velikog broja dokaza materijalne naravi (bliže opisano na str. 12–24. prvostupanjske presude).

86. Dalje, Ustavni sud smatra da je nepobitno da se u konkretnom slučaju radi o stvari koja je značajna za apelanta, jer je od „saznanja za optužbu“ u stalnoj neizvjesnosti, i da je, stoga, opravdana apelantova težnja da neizvjesnost u kojoj se nalazi bude što prije otklonjena. Nasuprot tome, Ustavni sud uvažava u potpunosti obvezu suda i Tužiteljstva, kao i svih drugih koji sudjeluju u postupku da osiguraju pravilno administriranje pravde, prije svega, pravilan i fer-postupak koji pruža garancije da nitko nevin neće biti osuđen. Pri tome tijela koja sudjeluju u postupku moraju zaštititi i opći interes, da počinitelj kaznenog djela bude izveden pred sud i kažnjen sukladno odredbama ZKPRS.

87. U svezi sa ponašanjem stranaka u postupku, Ustavni sud, prije svega, naglašava da članak 6. Europske konvencije nalaže da sudski postupak treba biti brz, ali da us-

postavlja i opće načelo o pravilnom administriranju pravde (vidi, npr. Europski sud, *Boddaert protiv Belgije*, broj aplikacije 12919/87, presuda od 22. rujna 1992. godine, stavak 39., te *Zavodnik protiv Slovenije*, broj aplikacije 53723/13, presuda od 21. svibnja 2015. godine, stavak 72.). Ocjenjujući apelantovo ponašanje, Ustavni sud zapaža da iz dostavljene dokumentacije ne proizlazi da je apelant svojim postupcima na bilo koji način neopravdano utjecao na duljinu trajanja postupka. U odnosu na ponašanje javnih vlasti – Okružnog suda, Vrhovnog suda, te tužiteljstava, Ustavni sud zapaža da se kazneni postupak u ovom slučaju može podijeliti na dva dijela: prvi dio koji je po potvrđenoj optužnici od 11. travnja 2014. godine okončan presudom Vrhovnog suda od 4. prosinca 2016. godine. U tom dijelu kaznenog postupka (čiji se početak u konvencijskom smislu računa od 16. listopada 2013. godine) donesene su tri meritorne presude. Dakle, „prvi“ dio ovog postupka je trajao ukupno tri godine i nešto dulje od jednog mjeseca. Nakon što je apelant pred Ustavnim sudom pobijao presude koje su donesene u tom postupku, Ustavni sud je Odlukom broj AP-2127/16 od 22. ožujka 2018. godine usvojio apelaciju, ukinuo konačnu presudu Vrhovnog suda i predmet vratio sudu na ponovni postupak. Vrhovni sud je Odluku Ustavnog suda broj AP-2127/16 primio 11. travnja 2018. godine, te Ustavni sud smatra da taj datum predstavlja početak trajanja drugog dijela kaznenog postupka, koji je okončan 21. ožujka 2022. godine, kada je Vrhovni sud donio konačnu odluku u tom predmetu. Dakle, drugi dio kaznenog postupka je trajao tri godine i oko 11 mjeseci. U drugom dijelu ovog postupka Okružni sud je donio dvije meritorne presude, a Vrhovni sud dva rješenja kojim je uvažio izjavljene prizive i jednu meritornu presudu. U tom razdoblju Vrhovni sud je vraćao predmet na ponovno odlučivanje u dva navrata, prvi put nakon Odluke broj AP-2127/16 i drugi put zbog grešaka Okružnog suda u ponovljenom postupku. Redovni sudovi su donosili odluke u kontinuitetu i u relativno kratkim vremenskim razdobljima. Usprkos vraćanju na ponovno suđenje uslijed propusta zbog kojih je bilo potrebno da se ukinu odluke, Ustavni sud smatra da iz okolnosti ovog predmeta ne proizlazi da su redoviti sudovi namjerno odgađali da donesu konačnu odluku i da su odugovlačili postupak na apelantovu štetu.

88. Sagledavajući postupak u cjelini, posebice imajući u vidu da su redoviti sudovi u razdoblju od osam godina i nešto dulje od pet mjeseci donijeli osam odluka od kojih je šest meritorno, te da je predmet bio osobito složen, kao i uzimajući u obzir da nije bilo očigledne nepažnje i neaktivnosti u postupanju sudova, Ustavni sud smatra da nije povrijeđeno apelantovo pravo na suđenje u razumnom roku iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije.

VIII. Zaključak

89. Ustavni sud zaključuje da nema kršenja apelantovog prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. st. 1. i 2. i stavak 3.d) Europske konvencije kada su redoviti sudovi odgovorili na sve apelantove prigovore i kada su dali jasna, detaljna i relevantna obrazloženja o njima i o svim odlučnim pitanjima u po-

stupku iz kojih proizlazi da su tijekom kaznenog postupka protiv apelanta poštovani svi standardi prava na pravično suđenje. Također, Ustavni sud zaključuje da, sagledavajući postupak u cjelini, ne postoji ni kršenje prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije u segmentu suđenja u razumnom roku.

90. Na temelju članka 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

91. Obzirom na odluku Ustavnog suda u ovom predmetu, nije neophodno posebice razmatrati apelantov zahtjev za donošenje privremene mjere.

92. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Предмет број АП-97/21

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Апелација Д. С. из Бање Луке против
Пресуде Окружног суда у Бањој
Луци број 11 0 У 025971 20 У од
10. новембра 2020. године, Рјешења
Фонда здравственог осигурања
Републике Српске број 06/004-6-
474/19 од 2. децембра 2019. године и
Рјешења Фонда здравственог осигу-
рања Републике Српске – Филијала
Бања Лука број 11/1/048-1-2799/19
од 18. септембра 2019. године

Одлука од 18. октобра 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у Великом вијећу, у предмету број **АП-97/21**, рјешавајући апелацију **Д. С.**, на основу члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б) и члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, председница

Миодраг Симовић, потпредседник

Мирсад Теман, потпредседник

Сеада Палаврић, судија

Златко М. Кнежевић, судија

на сједници одржаној 18. октобра 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одбија се као неоснована апелација Д. С. поднесена против Пресуде Окружног суда у Бањој Луци број 11 0 У 025971 20 У од 10. новембра 2020. године.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта БиХ“.

Образложење

I. Увод

1. **Д. С.** (у даљњем тексту: апеланткиња) из Бање Луке поднијела је 8. јануара 2021. године апелацију Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) против Пресуде Окружног суда у Бањој Луци (у даљњем тексту: Окружни суд) број 11 0 У 025971 20 У од 10. новембра 2020. године, Рјешења Фонда здравственог осигурања Републике Српске (у даљњем тексту: Фонд) број 06/004-6-474/19 од 2. децембра 2019. године и Рјешења Фонда здравственог осигурања Републике Српске – Филијала Бања Лука (у даљњем тексту: Филијала Бања Лука) број 11/1/048-1-2799/19 од 18. септембра 2019. године.

* У односу на текст Одлуке број У-18/21 који је објављен у службеним гласилима, у тексту одлуке који је објављен у овом Билтену наведено је „одлука УСРС“ умјесто „ОУСРС“.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Окружног суда и Фонда затражено је 19. маја 2022. године да доставе одговоре на апелацију.
3. Окружни суд и Фонд доставили су одговоре на апелацију 27. маја 2022. и 30. маја 2022. године.
4. Одговори на апелацију достављени су апеланткињи 17. јуна 2022. године.
5. Апеланткиња је доставила изјашњење на одговоре на апелацију 25. јуна 2022. године.

III. Чињенично стање

6. Чињенице предмета које произилазе из апеланткињиних навода и докумената предочених Уставном суду могу да се сумирају на сљедећи начин:
7. Апеланткиња је по занимању адвокат чија је канцеларија у Бањој Луци.
8. Рјешењем Филијале Бања Лука број 11/1/048-1-2799/19 од 18. септембра 2019. године одбијен је као неоснован апеланткињин захтјев као „осигураника самосталних дјелатности“ за рефундацију накнаде плате за вријеме привремене неспособности за рад „за раднике запослене код подносиоца захтјева“.
9. У образложењу рјешења Филијала Бања Лука је утврдила да је апеланткиња, као осигураник самосталних дјелатности, пријављена као обвезник уплате доприноса у смислу одредбе члана 3 став 1 тачка б) Закона о доприносима, односно као обвезник доприноса који самостално обавља професионалну дјелатност у смислу члана 3 став 3 Закона о доприносима. Филијала Бања Лука је указала да је одредбом члана 31 став 1 Закона о здравственом осигурању прописано да право на накнаду нето плате за вријеме привремене неспособности за рад имају осигураници запослени у државним и приватним предузећима и установама. С тим у вези, Филијала је истакла да из наведене законске одредбе произилази да право на накнаду нето плате за вријеме привремене неспособности за рад имају осигураници који су у радном односу (осигураник-радник), у смислу члана 11 Закона о здравственом осигурању. С обзиром на то да апеланткиња није пријављена на здравствено осигурање као лице у радном односу, у смислу члана 10 тачка 1 Закона о здравственом осигурању, већ као осигураник самосталних дјелатности, у смислу члана 10 тачка 2 тог закона, Филијала је закључила да јој не припада право на накнаду нето плате за вријеме привремене неспособности за рад.
10. Рјешењем Фонда број 06/004-6-474/19 од 2. децембра 2019. године апеланткињина жалба је одбијена као неоснована и првостепено рјешење је потврђено. У образложењу рјешења Фонд је подржао чињенична утврђења и правно становиште првостепеног органа управе.

11. Пресудом Окружног суда број 11 0 У 025971 20 У од 10. новембра 2020. године одбијена је као неоснована тужба коју је апеланткиња поднијела против другостепеног рјешења органа управе. У образложењу пресуде Окружни суд је, у суштини, поновио разлоге које су дали органи управе. Указао је да је апеланткиња, према достављеној документацији, пријављена као осигураник самосталних дјелатности, а не „као осигураник-радник у духу закона који регулише предметну област, и то заправо упућује на правилну одлуку да не постоји основ за рефундацију“, јер такав захтјев нема упориште у закону. При томе је суд оцијенио неоснованим апеланткињине наводе о „повреди њених грађанских, уставних и конвенцијских права“ с обзиром на то да нису испуњени услови прописани законом да јој се тражено право призна.

IV. Апелација

а) Наводи из апелације

12. Апеланткиња сматра да јој је оспореним одлукама повријеђена забрана дискриминације из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) и општа забрана дискриминације из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, право на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције, права из чл. 2 ст. 2, 3, 7а), и) и 10 став 2 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима (у даљем тексту: Пакт), те да је повријеђен члан II/2 и II/6 Устава Босне и Херцеговине. У вези са тим, апеланткиња наводи да из образложења оспорених одлука произилази становиште да дискриминације нема уколико она проистиче из закона, те да су органи управе и суд на тај начин „закон ставили изнад Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције“. Апеланткиња наводи да је ускраћивањем права на накнаду нето плате за вријеме привремене неспособности за рад дискриминисана у уживању права из чл. 4 став 1 и 31 Закона о здравственом осигурању, и то „на основу облика и врсте професије и запослења“, јер се то право признаје другим лицима у истој или сличној ситуацији која раде и зарађују а привремено су за то онеспособљена. Апеланткиња, даље, наводи да је захтијевала спорну накнаду због неспособности за рад услјед трудноће, те, стога, сматра да су јој повријеђена права из чл. 2 ст. 2, 3, 7 а), и) и 10 Пакта. Коначно, апеланткиња предлаже да Уставни суд усвоји апелацију и обавезе Републику Српску да јој на име накнаде нематеријалне штете, због повреде уставних права, исплати износ од 5.000,00 КМ.

б) Одговори на апелацију и апеланткињино изјашњење на одговоре

13. Окружни суд је навео да су разлози за доношење оспорене одлуке дати у њеном образложењу.

14. Фонд је навео да се апеланткиња не налази у истој или сличној ситуацији као лица која се не баве професионалном дјелатношћу а привремено су неспособна за рад. Фонд је предложио да Уставни суд апелацију одбаци као очигледно неосновану, или одбије као неосновану.

15. Изјашњавајући се на одговоре на апелацију, апеланткиња је навела да суд и органи управе нису одговорили на апелационе наводе, већ да су поновили образложење дато у оспореним одлукама. Даље је, у суштини, поновила апелационе наводе, те предложила „да је Уставни суд заштити од дискриминације“.

V. Релевантни прописи

16. **Закон о здравственом осигурању** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03 – исправка, 17/08, 1/09, 106/09, 39/16 – одлука УСРС, 110/16, 94/19, 44/20 и 37/22)

У конкретном случају примјењује се неслужбени пречишћени текст Закона о здравственом осигурању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09, 39/16 – одлука УСРС и 110/16), сачињен у Уставном суду БиХ, како је објављен у службеним гласилима, јер није објављен на свим службеним језицима и писмима, а који у релевантном дијелу гласи:

II - ОБАВЕЗНО ЗДРАВСТВЕНО ОСИГУРАЊЕ

1. Осигурана лица

а) Осигураници

Члан 10.

Обавезно осигурана лица према овом закону (у даљем тексту: осигураници) су:

- 1. лице у радном односу (у даљем тексту: осигураник - радник);*
- 2. лице које самостално, у складу са законом обавља привредну или професионалну делатност као основно занимање (у даљем тексту: осигураник самосталних делатности);*

[...]

Члан 11.

Осигураник-радник, у смислу овог закона је:

- 1. лице запослено у предузећу и код других домаћих правних и физичких лица;*
- 2. активни официр, односно активни подофицир и војно лице по уговору;*
- 3. лице запослено код осигураника самосталне делатности;*

4. лице изабрано или именовано на одговарајућу функцију, ако за тај рад прима плату;

5. лице запослено у организацији или код послодавца упућено на рад у иностранство, под условом да није обавезно осигурано по прописима државе у коју је упућено на рад и ако међународним уговором није другачије одређено;

6. држављанин Републике Српске који је на територији Републике запослен код страних или међународних организација, страних конзуларних или дипломатских представништава и других страних правних или физичких лица, ако међународним уговором није другачије одређено;

7. страни држављанин и лице без држављанства које је на територији Републике Српске запослено код страних правних или физичких лица, као и код међународних организација или установа, сталних дипломатских или конзуларних представништава, ако је такво осигурање предвиђено међународним уговором.

Члан 31.

Право на накнаду нето плате за време привремене неспособности за рад имају осигураници запослени у државним и приватним предузећима и установама.

Накнаду плате за првих 30 дана привремене неспособности за рад обезбјеђује послодавац из својих средстава, а по истеку 30 дана, а најдуже до 12 мјесеци накнаду нето плате обезбјеђује Фонд.

17. **Закон о доприносима** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/17, 112/19, 49/21, 119/21 и 56/22)

У конкретном случају примјењује се Закон о доприносима („Службени гласник Републике Српске“ број 114/17) који у релевантном дијелу гласи:

II – ОБВЕЗНИК ДОПРИНОСА

Члан 3.

(1) Обвезник доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање, осигурање од незапослености и дјечје заштите је физичко лице - резидент Републике Српске (у даљем тексту: Република):

1) које је запослено код правног или физичког лица резидента Републике или правног или физичког лица са сједиштем у другом ентитету, дистрикту или држави, републичком органу, органу јединице локалне самоуправе, јавној установи или другој организацији у Републици, лице запослено у институцијама Босне и Херцеговине и Брчко дистрикту Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Брчко дистрикт) са пребивалиштем у Републици, као и лице запослено у Брчко дистрикту са пребивалиштем у Брчко дистрикту ако је пријављено у Јединствени систем регистрације, контроле и наплате доприноса,

[...]

б) које самостално обавља привредну или професионалну дјелатност,

(3) Лицима која самостално обављају професионалну дјелатност, у смислу овог закона, сматрају се лица која самостално у виду занимања и на основу посебне лиценце надлежног органа или организације обављају дјелатност искључиво на основу стеченог занимања (професије), као што су: адвокати, нотари, инжењери, архитекти, порески савјетници, тумачи, рачуновође, преводиоци и друга слична занимања под условом да:

1) ту дјелатност не обављају на привременом основу и

2) нису обвезници доприноса на основу радног односа или корисници права на пензију.

III – ОСНОВИЦА ДОПРИНОСА

Члан 10.

(1) Основица доприноса је укупан приход обвезника доприноса на који се плаћа порез на доходак који укључује доприносе који се плаћају у складу са овим законом

(2) Изузетно од става 1. овог члана, основицом доприноса сматрају се и посебно одређене основице за поједине категорије обвезника утврђене овим законом.

Члан 11.

Основица доприноса:

1) за лица која самостално обављају привредну дјелатност износи најмање 60% просјечне бруто плате у Републици за претходну годину, а према посљедњем податку Републичког завода за статистику, објављеном у „Службеном гласнику Републике Српске“,

2) за лица која самостално обављају професионалну дјелатност основица доприноса је најмање у висини просјечне бруто плате у Републици за претходну годину, а према посљедњем податку Републичког завода за статистику, објављеном у „Службеном гласнику Републике Српске“,

3) за лица која су обвезници доприноса из члана 5. тачка 5) овог закона основица доприноса износи 30% од просјечне бруто плате у Републици за претходну годину, а према посљедњем податку Републичког завода за статистику, објављеном у „Службеном гласнику Републике Српске“

Члан 12.

(1) Основица доприноса за лица која обављају пољопривредну дјелатност и која су регистрована као породична пољопривредна газдинства износи:

- 1) за носиоца комерцијалног породичног пољопривредног газдинства 30% просјечне бруто плате у Републици за претходну годину, а према податку Републичког завода за статистику, објављеном у „Службеном гласнику Републике Српске“;
- 2) за носиоца некомерцијалног породичног пољопривредног газдинства 20% просјечне бруто плате у Републици за претходну годину, а према податку Републичког завода за статистику, објављеном у „Службеном гласнику Републике Српске“.

(2) Основица доприноса за носиоца породичног пољопривредног газдинства који истовремено остварује лична примања или пензију исплаћену из Фонда за пензијско и инвалидско осигурање Републике Српске једнака је основици из члана 10. став 1. овог закона.

IV – УПЛАТИЛАЦ ДОПРИНОСА

Члан 17.

Уплатилац доприноса у смислу овог закона је исплатилац прихода (примања) који представља основ за плаћање доприноса у складу са овим законом.

18. **Закон о раду** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 1/16, 66/18, 91/21 – одлука УСРС и 119/21)

За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст, сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

4. Накнада плате

Члан 129.

Радник има право на накнаду плате за вријеме одсуствовања с рада у случајевима предвиђеним овим законом, колективним уговором, општим актом и уговором о раду.

Члан 131.

(1) Накнада плате за вријеме коришћења годишњег одмора, празника по закону, привремене спријечености за рад због повреде на раду или професионалне болести, као и за вријеме прекида рада због пропуста послодавца да предузме одговарајуће мјере заштите на раду, износи у висини од 100% просјечне плате коју је радник остварио у одговарајућем претходном периоду или од плате коју би остварио да је био на раду.

(2) Прописима о здравственом осигурању ближе се уређују услови за остваривање права на накнаду плате за вријеме привремене спријечености за рад због болести и повреда, трајање права на накнаду, као и висина и начин остваривања права на накнаду плате.

(3) Накнаду плате за вријеме одмора и одсуствовања с рада прописаних овим законом, колективним уговором, опитим актом и уговором о раду исплаћује послодавац, ако овим или другим законом није другачије одређено.

VI. Допустивост

19. У складу са чланом VI/36) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд, такође, има апелациону надлежност у питањима која су садржана у овом уставу када она постану предмет спора због пресуде било којег суда у Босни и Херцеговини.

20. У складу са чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд може да разматра апелацију само ако су против пресуде, односно одлуке која се њоме побија, исцрпљени сви дјелотворни правни лијекови могући према закону и ако се поднесе у року од 60 дана од дана када је подносилац апелације примио одлуку о посљедњем дјелотворном правном лијеку којег је користио.

21. У конкретном случају предмет оспоравања апелацијом је Пресуда Окружног суда број 11 0 У 025971 20 У од 10. новембра 2020. године против које нема других дјелотворних правних лијекова могућих према закону. Затим, оспорену пресуду апеланткиња је примила 20. новембра 2020. године а апелација је поднесена 8. јануара 2021. године, тј. у року од 60 дана, како је прописано чланом 18 став (1) Правила Уставног суда. Коначно, апелација испуњава и услове из члана 18 ст. (3) и (4) Правила Уставног суда, јер не постоји неки формални разлог због којег апелација није допустива, нити је очигледно (*prima facie*) неоснована.

22. Имајући у виду одредбе члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине, члана 18 ст. (1), (3) и (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да предметна апелација испуњава услове у погледу допустивости.

VII. Меритум

23. Апеланткиња сматра да јој је оспореним одлукама прекршена забрана дискриминације из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Европске конвенције и општа забрана дискриминације из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију, право на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције, права из чл. 2 ст. 2, 3, 7 а), и) и 10 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, те да је повријеђен члан II/2 и 6 Устава Босне и Херцеговине.

Забрана дискриминације

24. Члан II/4 Устава Босне и Херцеговине гласи:

Уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбијеђено је свим лицима у Босни и

Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вјероисповијест, политичко и друго мишљење, национално и социјално поријекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.

25. Члан 14 Европске конвенције гласи:

Уживање права и слобода предвиђених у овој конвенцији обезбјеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

26. Члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију гласи:

1. Уживање сваког права које закон предвиђа мора да се обезбједи без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус.

2. Јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу као што су они поменути у ставу 1.

Релевантни стандарди у погледу забране дискриминације

27. Разматрајући апелационе наводе, Уставни суд указује да члан 14 Европске конвенције штити лица (укључујући и правна лица) која се налазе у „подударним ситуацијама“ од дискриминишућих разлика у третману. У смислу члана 14 Европске конвенције, третман се сматра дискриминишућим ако нема „циља и разумног оправдања“, тј. ако не иде у правцу легитимног циља и ако не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља који покушава да се оствари (види одлуку Уставног суда у предмету број АП-98/03 од 27. октобра 2004. године, став 34).

28. Уставни суд, даље, наглашава да, док члан 14 Конвенције забрањује дискриминацију у уживању „права и слобода наведених у Конвенцији“, члан 1 Протокола број 12 уводи општу забрану дискриминације. Такође, битно је нагласити да, без обзира на разлике у ширини обима између ових одредаба, значење појма дискриминације у члану 1 Протокола број 12 је идентично тумачењу из члана 14 (видјети Образложење уз Протокол број 12, тачка 18, *Pinkas и други против Босне и Херцеговине*, захтјев број 8701/21, пресуда од 4. октобра 2022. године). Наиме, члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију садржи опште начело забране дискриминације и гарантује уживање свих права одређених законом, без дискриминације на било којем основу као што су пол, раса, боја коже, језик, вјера, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, припадност националној мањини, имовина, рођење или други статус. Даље, члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију подразумева и да јавни органи никога не могу да

дискриминишу према било којем основу, дакле, проширује опсег заштите не само на „било које право одређено законом“, како би то могао да сугерише текст става 1, него и преко тога (види, Европски суд, *Савез цркава „Ријеч живота“ и други против Хрватске*, захтјев број 7798/08, пресуда од 9. децембра 2010. године, став 104).

29. Према Образложењу уз члан 1 Протокола број 12, обим заштите тога члана тиче се четири врсте предмета, нарочито кад је неко лице дискриминисано: „и. у уживању неког права конкретно датог неком појединцу на основу националног права; ии. у уживању неког права које може бити изведено из јасне обавезе јавне власти на основу националног права, то јест кад јавна власт има обавезу да се на основу националног права понаша на неки одређени начин; иии. од јавне власти у вршењу дискреционог овлашћења (на примјер, давање одређених подршки); ив. било којом другом радњом или пропустом јавне власти (на примјер, понашањем полицијских службеника кад контролишу побуну).“

30. Сходно томе, слиједећи начела из члана 14 Европске конвенције, Уставни суд наглашава да за покретање питања дискриминације мора да постоји разлика у поступању према лицима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама (види, Европски суд, *DH и други против Чешке Републике* [VV], број 57325/00, став 175, ECHR 2007-IV), на основу личног обиљежја (или „статуса“) по којем се лица или групе лица разликују једна од друге (види, Европски суд, *Carvalho Pinto de Sousa Morais против Португалије*, број 17484/15, став 45, ECHR 2017. године). Европски суд у својим одлукама досљедно указује да ће се различито поступање према лицима у аналогним или релевантно сличним ситуацијама сматрати дискриминишућим само ако нема објективно и разумно оправдање, другим ријечима, ако не слиједи легитиман циљ, или ако не постоји разуман однос пропорционалности између употријебљених средстава и циља који жели да се оствари (види, Европски суд, *Vallianatos и други против Грчке* [VV], бр. 29381/09 и 32684/09, став 76, ECHR 2013 (изводи)). Европски суд, такође, континуирано истиче да захтјев за доказивање аналогног положаја не захтијева да групе компаратора буду идентичне, већ апликант мора да докаже да је, имајући у виду посебну природу његове или њене жалбе, био у релевантно сличној ситуацији као и други који су третирани другачије (види, Европски суд, *Clift против Уједињеног Краљевства*, захтјев број 7205/07, пресуда од 13. јула 2010. године, став 66). Дакле, елементи који карактеришу различите ситуације и одређују њихову упоредивост морају да се оцијене у свјетлу предмета и сврхе мјере која прави наведену разлику (види, Европски суд, *Fábián против Маџарске* [VV], захтјев број 78117/13, пресуда од 5. септембра 2017. године, став 121). Другим ријечима, анализа питања да ли су два лица или групе у сличној ситуацији, у сврху анализе различитог третмана и дискриминације, јесте и специфична и контекстуална (*op. cit.*, *Pinkas и други против Босне и Херцеговине*, став 60).

31. Држава уговорница ужива слободу процјене при оцјењивању да ли разлике оправдавају у иначе сличним ситуацијама различито поступање и у којој мјери. Обим ове процјене ће се разликовати зависно од околности, предмета и позадине случаја (види, између осталог, Европски суд, *Његовановић и други против Србије*, захтјев бр. 29907/16, 30022/16 и 30322/16, пресуда од 25. јануара 2022. године, тачка 78). Према Европској конвенцији, држава обично има широко поље процјене када су у питању опште мјере економске или социјалне стратегије. Због њиховог непосредног познавања свог друштва и његових потреба, националне власти су, у начелу, у бољем положају од међународног судије да оцијене оно што је у јавном интересу на друштвеним или економским основима, а Суд ће уопштено поштовати избор политике законодавца осим ако је „очито без разумног основа“ (види, Европски суд, *Carson и други против Уједињеног Краљевства* [VV], број 42184/05, став 61, ECHR 2010, и *Stec и други против Уједињеног Краљевства* [VV], бр. 65731/01 и 65900/01, став 52, ECHR 2006-VI).

Примјена наведених начела у конкретном случају

32. Уставни суд запажа да апеланткиња сматра да је дискриминисана услијед чињенице да је Законом о здравственом осигурању прописана накнада за вријеме привремене неспособности за рад у корист лица која су у радном односу, али не и у корист апеланткиње, као осигураника који самостално обавља професионалну дјелатност. Стога, Уставни суд, прије свега, треба да одговори на питање да ли апеланткињини приговори потпадају под четири раније наведене категорије (види, *op. cit.*, *Савез цркава „Ријеч живота“ и други против Хрватске*, став 105). С тим у вези, Уставни суд сматра да се апеланткињини приговори односе на дискриминацију у вези са поступањем јавне власти у вршењу дискреционих овлашћења, *in concreto* приликом одређивања круга лица која имају право на накнаду нето плате за вријеме привремене неспособности за рад из члана 31 Закона о здравственом осигурању. Дакле, из апелационих навода произилази да апеланткиња у конкретном случају указује на дискриминацију по основу самог закона. Стога, Уставни суд сматра да је члан 1 Протокола број 12 уз Конвенцију примјењив у конкретном случају (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *V-12/22* од 22. септембра 2022. године, тачка 40).

33. Уставни суд, даље, примјећује да апеланткиња сматра да је дискриминисана на основу професионалног статуса. С тим у вези, Уставни суд подсјећа да професионални статус, односно статус у вези са запослењем, представља „други статус“ у смислу члана II/4 Устава Босне и Херцеговине, члана 14 Европске конвенције и члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију (види, између осталих, Европски суд, *Engel и други против Низоземске*, пресуда од 8. јуна 1976. године, став 72, и *Veeckman и други против Белгије*, пресуда од 18. септембра 2018. године, став 24). Тако је Европски суд препознао и статус адвоката као „други

статус“ у наведеном контексту (види, Европски суд, *Van der Musselle против Белгије*, захтјев број 8919/80, пресуда од 23. новембра 1983. године, и *Graziani-Weiss против Аустрије*, захтјев број 31950/06, пресуда од 18. октобра 2011. године, став 60).

34. Сљедеће питање на које мора да се одговори јесте да ли се апеланткиња, као осигураник самосталних дјелатности, налази у аналогној или релевантно сличној ситуацији као лице у радном односу које има у виду одредба члана 31 Закона о здравственом осигурању, дакле, лице запослено код неког послодавца. Уставни суд ће оцијенити околности овог случаја, имајући на уму да је на апеланту који наводи различито поступање да докаже постојање „аналогне или релевантно сличне ситуације“ (види, Европски суд, *op. cit.*, *Fabian против Маџарске*, став 129, и *Шпољар и Дјечији вртић Пчелице*, представка број 68320/13, пресуда од 22. септембра 2020. године, став 39). У процјени упоредивости ситуација примјерено је размотрити их у њиховој укупности и избјећи издвајање маргиналних аспеката, што би довело до „вјештачке анализе“ (види, *op. cit.*, *Van der Musselle против Белгије*, став 46, *Allesch и други против Аустрије*, број 18168/91, одлука Комисије од 1. децембра 1993. године, и *Liebscher и други против Аустрије*, захтјев број 25170/94, одлука Комисије од 12. априла 1996. године). Штавише, та процјена мора да буде заснована на елементима објективне природе (види, на примјер, *op. cit.*, *Carson и други против Уједињеног Краљевства*, ст. 86–90, *Burden против Уједињеног Краљевства* [VV], захтјев број 13378/05, пресуда од 29. априла 2008. године, став 60, ЕCHR 2008, *Frantzeskaki и други против Грчке* (одл.), захтјев број 57275/17, пресуда од 12. фебруара 2019. године, и *Panfile против Румуније* (одл.), захтјев број 13902/11, одлука од 20. марта 2012. године) који из свог обима искључују факторе који нису објективно провјерљиви, као што су претпостављене намјере, непровјерени страхови или пуке претпоставке (*op. cit.*, *Carvalho Pinto de Sousa Morais против Португалије*, став 52). Коначно, Европски суд је, у вези са тежином која се у овом контексту треба да прида циљу којем је законодавац тежио када је донио мјеру која је довела до различитог третмана, указао да, ако би одабрани критеријум диференцијације сам по себи био довољан да спријечи проналажење релевантних сличности или аналогија између ситуација које се упоређују према члану 14 Конвенције, то би могло да лиши ту одредбу суштине. Наиме, тада би било довољно да држава усвоји законе или мјере којима се та два елемента која се упоређују у различитим ситуацијама у погледу циља којем се тежи, како би се спријечило било какво испитивање да ли су те ситуације компатибилне са Конвенцијом. Ипак, циљ законодавца остаје у потпуности релевантан у фази анализе да ли постоји „леgitимно и разумно“ оправдање за различито третирање (види, Европски суд, Савјетодавно мишљење о разлици у третману између удружења власника земљишта „која се признају као основана на дан оснивања одобреног општинског ловачког удружења“ и оних основаних

након тог датума од 13. јула 2022. године, захтјев број П16-2021-002, став 71 са даљњим референцама).

35. Имајући у виду да анализа овог питања зависи од контекста и околности сваког случаја, као и сврхе мјере која прави разлику о којој је ријеч (види, *op. cit.*, *Fabian против Маџарске*, став 121), Уставни суд указује да радни однос представља скуп права и обавеза радника и послодавца, која су дефинисана, прије свега, Законом о раду, као и релевантним колективним уговорима на начин да радник за свој рад, између осталог, остварује редовну мјесечну плату. Уставни суд примјећује да је Законом о раду као једно од права радника прописано и право на накнаду плате за вријеме одсуствовања с рада (члан 129) и да је одређено да се „прописима о здравственом осигурању ближе [се] уређују услови за остваривање права на накнаду плате“ у ситуацијама које одређује члан 131 став 2 тог закона. Уставни суд, такође, примјећује да се, ради заштите и унапређења права и обавеза, радници организују у синдикате, сходно прописима који регулишу радне односе.

36. Права и обавезе лица која самостално обављају професионалну дјелатност, са друге стране, регулисани су релевантним *lex specialis* прописима, у апеланткињином случају Законом о адвокатури којим су, између осталог, прописани посебни услови за обављање те професије, те права, обавезе и одговорност адвоката. Уставни суд примјећује да лица која самостално обављају професионалну дјелатност, за разлику од радника, обављају ту дјелатност с циљем стицања добити, учествујући у „тржишној утакмици“, при чему само стицање, као и висина добити представљају будућу неизвјесну околност. Дакле, лица која самостално обављају професионалну дјелатност остварују добит из које сами себи исплаћују плату. Такође, лице које обавља професионалну (или привредну) дјелатност може да заснива радни однос са радницима, односно да запошљава лица која ће радити одређене послове у оквиру те дјелатности. Коначно, Уставни суд примјећује да су лица која обављају адвокатску професију организована у адвокатске коморе, као самосталне и независне професионалне организације адвоката које су надлежне за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса, сходно прописима који регулишу ту област.

37. Дакле, ради се о двије групе лица са различитим корпусима права и обавеза, те Уставни суд сматра да би, у смислу наведених стандарда, анализа аналогности ових двију група била „вјештачка“ уколико би се њихова ситуација сматрала истовјетном или сличном искључиво због тога што обје групе раде и зарађују, а привремено су за то онеспособљене, како је то апеланткиња навела (види, *supra*, тачка 34). С тим у вези, Уставни суд подејећа на становиште из предмета *Van der Musselle* у којем је апликант био адвокат и који је, према домицилним прописима, био дужан да пружа своје услуге *pro bono* лицима која нису имала довољно средстава, без икакве награде и накнаде трошкова, што је сматрао дискриминаторним у односу

на судије, регистраре, тумаче, вјештаке, судске извршиоце и јавно именована лица којима су исплаћиване награде или накнаде трошкова. Подносилац представке је, такође, сматрао да је то дискриминаторно и у односу на друге професије (љекаре, ветеринаре, фармацеуте и стоматологе) који нису били обавезни да пружају своје услуге без накнаде сиромашним лицима. Европски суд је у том предмету истакао да „...између [адвокатске] коморе и различитих професија које је навео апликант, укључујући чак и судске и парасудске професије, постоје фундаменталне разлике на које су правилно скренуле пажњу и Влада и већина у Комисији. Наиме, разлике постоје у односу на правни статус, услове уласка у професију, природу дужности које су укључене у то, начин извршења тих дужности итд. Доказ пред Судом не открива ниједну сличност између диспаратних ситуација о којима је ријеч: свака је обиљежена корпусом права и обавеза у односу на које би било неприродно (*artificial*) издвајати један специфичан аспект“ (*op. cit.*, *Van der Musselle protiv Белгије*, став 46). Такође, Уставни суд подсећа да је Европски суд у предмету *Graziani-Weiss protiv Аустрије*, одлучујући о постојању различитог поступања према адвокатима и јавним билежницима који су били дужни да заступају одређене категорије становништва, истакао да постоји значајна разлика између професионалних група правника, чија су права и дужности уређени посебним законима и прописима, и групе других лица која су можда студирала право, па чак и добила стручно правно образовање, али која не раде као адвокати. Наведена разматрања била су довољна Европском суду да закључи да за потребе именовања за скрбнике у случајевима у којима је потребно правно заступање професионалне групе адвоката и јавних билежника, с једне стране, те друга правно образована лица, с друге стране, нису у релевантно сличним ситуацијама (види, *op. cit.*, *Graziani-Weiss protiv Аустрије*, став 65).

38. Разматрајући аналогност двију група у конкретном случају са аспекта конкретне мјере – накнаде за вријеме привремене неспособности за рад, Уставни суд примјећује да се права из здравственог осигурања, у која спада и наведена накнада, остварују на основу уплаћених доприноса за здравствено осигурање. Према одредбама Закона о доприносима, обвезник доприноса је радник. Међутим, обавеза послодавца, кога тај закон третира као уплатиоца доприноса, јесте да обрачуна и исплати доприносе у корист радника (члан 3 став 1 тачка 1) и члан 17) (види, Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *АП-4178/20* од 22. јуна 2022. године, тачка 41, доступна на web-страници Уставног суда www.ustavisud.ba). Лице које се самостално бави професионалном дјелатношћу, са друге стране, дужно је само себи да уплаћује доприносе (члан 3 став 1 тачка 6). Уставни суд, даље, примјећује да је стопа доприноса за здравствено осигурање за све прописана у једнаком проценту од 10,2%. Међутим, основица доприноса за радника је укупан приход обвезника доприноса на који се плаћа порез на доходак (члан 10 став 1), док је за лица која самостално обављају професионалну

дјелатност основица доприноса најмање у висини просјечне бруто плате у Републици Српској за претходну годину (члан 11 тачка 2). Основица доприноса је различито прописана и за лица која обављају привредну дјелатност (најмање 60% просјечне бруто плате), угоститељску дјелатност (30%), за носиоца комерцијалног (30%), а некомерцијалног породичног пољопривредног газдинства (20%) (члан 11 тач. 1) и 3) и члан 12). Дакле, основица доприноса за радника је у вези са његовом платом (и осталим накнадама по основу радног односа у складу са одредбама Закона о порезу на доходак). Међутим, у односу на слободна занимања, држава је прописала различите основице, уважавајући чињеницу да та лица на различит начин учествују на тржишту с циљем стицања добити. При томе су и лица која се баве слободним занимањима дужна да, као и послодавци, уплате доприносе за здравствено осигурање у корист својих радника.

39. Сумирајући наведено, Уставни суд сматра да се у погледу уживања права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад апеланткиња не налази у аналогној или релевантно сличној ситуацији као лице у радном односу које има у виду одредба члана 31 Закона о здравственом осигурању. Имајући у виду наведено, те уважавајући да јавна власт има широко поље слободне процјене када се ради о питањима социјалне политике, Уставни суд сматра да није прекршена забрана дискриминације из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију.

Остали наводи

40. У погледу навода да је оспореним одлукама повријеђено право на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције, Уставни суд примјећује да апеланткиња није навела у вези с којим правом сматра да постоји кршење права из члана 13 Европске конвенције, али да из навода апелације произилази да апеланткиња кршење овог права доводи у везу са општом забраном дискриминације из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију (*mutatis mutandis*, Европски суд, *Топлак и Мрак против Словеније*, захтјев бр. 34591/19 и 42545/19, пресуда од 26. октобра 2021. године, ст. 78–82). У складу са праксом Европског суда, под правом на дјелотворан правни лијек подразумијева се постојање правног лијека у било којој форми у унутрашњем правном поретку којим ефективно могу да се штите права и слободе гарантоване Европском конвенцијом. У вези с тим, Уставни суд запажа да је апеланткиња имала могућност да користи и да је користила правне лијекове прописане законом (подношење жалбе и тужбе у управном спору). Чињеница да правни лијекови нису резултирали апеланткињиним успјехом у поступку окончаном оспореном пресудом не може да води закључку о непостојању или недјелотворности правних лијекова. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да су апеланткињини наводи о кршењу права на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције неосновани.

41. Уставни суд примјећује да се апеланткиња позвала на кршење права из чл. 2 ст. 2, 3, 7 а), и) и 10 став 2 Пакта. С тим у вези, Уставни суд указује да члан 2 став 2 прописује забрану дискриминације, коју је Уставни суд размотрио у претходним тачкама ове одлуке и закључио да су апеланткињини наводи о повреди тог права неосновани. Кад је ријеч о осталим одредбама Пакта на које се апеланткиња позвала, Уставни суд сматра да нису релевантне у конкретном случају, па их неће ни наводити, нити образлагати.

42. Коначно, Уставни суд примјећује да апеланткиња сматра да је оспореним одлукама повријеђена одредба члана II/2 (Међународни стандарди) и II/6 (Имплементација) Устава Босне и Херцеговине. У вези с тим, Уставни суд указује да те одредбе не гарантују неко посебно самостално право, већ да, заправо, дефинишу обавезу директне примјене слободе и права предвиђених у Европској конвенцији и њеним протоколима у Босни и Херцеговини.

VIII. Закључак

43. Уставни суд закључује да није дошло до повреде забране дискриминације из члана 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију у погледу уживања права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад прописане Законом о здравственом осигурању с обзиром на то да се апеланткиња која, као адвокат, самостално обавља професионалну дјелатност не налази у аналогној или релевантно сличној ситуацији као лице које је у радном односу код послодавца.

44. Уставни суд, даље, закључује да није дошло до повреде апеланткињиног права на дјелотворан правни лијек из члана 13 Европске конвенције с обзиром на то да је апеланткиња имала могућност да користи и да је користила правне лијекове прописане законом о којима су одлучили орган управе и редовни суд у поступку управног спора, а околност да правни лијекови нису резултирали апеланткињиним успјехом не може да води закључку о непостојању или недјелотворности правних лијекова.

45. На основу члана 59 ст. (1) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

46. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

Predmet broj AP-106/21

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija Dragoje Stojnića iz Novog Grada, kojeg zastupa Mirsad Bajramović, advokat iz Prijedora, protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske broj 16 0 U 000276 18 Uvp od 19. novembra 2020. godine, Rješenja Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske broj 9801784122 od 24. novembra 2017. godine i Rješenja Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske – Filijala Prijedor broj 9010/95-1.1-1810.0-3478/17 od 25. jula 2017. godine

Odluka od 18. oktobra 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP-106/21**, rješavajući apelaciju **Dragoje Stojnića**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b), člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

na sjednici održanoj 18. oktobra 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Usvaja se apelacija Dragoje Stojnića.

Utvrđuje se povreda prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ukida se Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske broj 16 0 U 000276 18 Uvp od 19. novembra 2020. godine.

Predmet se vraća Vrhovnom sudu Republike Srpske koji je dužan da po hitnom postupku donese novu odluku u skladu sa članom II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Nalaže se Vrhovnom sudu Republike Srpske da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o preduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta BiH“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Dragoja Stojnić (u daljnjem tekstu: apelant) iz Novog Grada, kojeg zastupa Mirsad Bajramović, advokat iz Prijedora, podnio je 11. januara 2021. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj 16 0 U 000276 18 Uvp od 19. novembra 2020. godine, Rješenja Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Fond) broj 9801784122 od 24. novembra 2017. godine i Rješenja Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske – Filijala Prijedor (u daljnjem tekstu: Filijala) broj 9010/95-1.1-1810.0-3478/17 od 25. jula 2017. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. Pravila Ustavnog suda, od Vrhovnog suda, Fonda i Filijale zatraženo je 20. maja 2022. godine da dostave odgovore na apelaciju. Odgovor je dostavila samo Filijala, pa je 29. juna 2022. godine taj odgovor dostavljen apelantovom punomoćniku na izjašnjenje. Apelantov punomoćnik nije dostavio izjašnjenje u ostavljenom roku.

III. Činjenično stanje

3. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predočenih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

4. Rješenjem Filijale broj 9010/95-1.1-1810.0-3478/17 od 25. jula 2017. godine apelantu je priznato pravo na starosnu penziju počev od 20. juna 2017. godine u iznosu od 498,59 KM mjesečno. U obrazloženju rješenja Filijala je, između ostalog, navela da apelantu u ukupan penzijski staž nije uračunato vrijeme provedeno u osiguranju u Republici Srpskoj od 1. maja 1992. do 30. juna 1996. godine jer za to vrijeme nisu uplaćeni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje.

5. Rješenjem Fonda broj 9801784122 od 24. novembra 2017. godine odbijena je apelantova žalba izjavljena protiv prvostepenog rješenja. U obrazloženju rješenja Fond je ukazao da iz dva uvjerenja Poslovnice Novi Grad od 18. jula 2017. godine proizlazi da apelantu nisu uplaćeni doprinosi za staž osiguranja u periodu od 4. aprila 1992. do 30. juna 1996. godine, niti za staž osiguranja koji se računa s uvećanim trajanjem za period od 7. aprila 1992. do 30. juna 1996. godine. Stoga je Fond zaključio da je apelantov ukupno ostvareni penzijski staž, odnosno staž osiguranja, pravilno utvrđen.

6. Presudom Okružnog suda u Prijedoru (u daljnjem tekstu: Okružni sud) broj 16 0 U 000276 18 U od 12. marta 2018. godine uvažena je apelantova tužba i drugostepeno rje-

šenje organa uprave je poništeno. U obrazloženju presude sud je ukazao da je u konkretnom slučaju sporno pitanje da li je Fond u obavezi da apelantu u ukupan staž osiguranja uračuna i period od 4. aprila 1992. do 30. juna 1996. godine, kada je apelant bio osiguran kao zaposlenik Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske (u daljnjem tekstu: MUP), iako mu za taj period nisu uplaćeni doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje. U vezi s tim, sud je ukazao da je starosna penzija stečeno imovinsko pravo radnika i da predstavlja imovinu u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). Odbijanjem da apelantu u ukupan staž uračuna i vrijeme za koje nisu uplaćeni doprinosi Fond je lišio apelanta njegove imovine. Sud je također ukazao da obaveza uplate doprinosa, u skladu s odredbom člana 17. Zakona o doprinosima, nije apelantova, već obaveza isplatioca prihoda koji obračunava i uplaćuje doprinose u ime i za račun apelanta kao obveznika. Sud je ukazao da je odredbom člana 28. stav 2. Zakona o doprinosima propisano da nadzor nad obračunavanjem i plaćanjem doprinosa vrši Porezna uprava Republike Srpske. Slijedom navedenog, sud je zaključio da se stavovima iznesenim u presudi ne vrijedaju ciljevi i principi sistema obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja, koji su zasnovani na načelima solidarnosti i sigurnosti.

7. Presudom Vrhovnog suda broj 16 0 U 000276 18 Uvp od 19. novembra 2020. godine uvažen je zahtjev za vanredno preispitivanje koji je podnio Fond i preinačena je prvostepena presuda tako što je apelantova tužba odbijena kao neosnovana. U obrazloženju presude Vrhovni sud je ocijenio pravilnim navode Fonda da je sud odluku donio protivno odredbi člana 24. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (u daljnjem tekstu: Zakon o PIO) koja propisuje da se u staž osiguranja s efektivnim trajanjem računa vrijeme koje je osiguranik proveo u obaveznom i dobrovoljnom osiguranju, za koje je uplaćen doprinos. Kako je apelantu priznato pravo na starosnu penziju za period za koji su doprinosi uplaćeni, sud je zaključio da nije povrijeđeno apelantovo pravo na imovinu. U vezi s tim, sud je istakao da je miješanje u apelantovo pravo na očekivanu imovinu bilo zakonito jer je izvršeno u skladu s relevantnim odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i da je služilo zakonitom cilju u općem interesu, te da pri tome na apelanta nije stavljen pretjeran teret. Konačno, u pogledu apelantovog pozivanja na Odluku Vlade Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vlada) kojom je određeno da se radnicima MUP-a za sporni period priznaje trajanje staža osiguranja i da se za taj period treba smatrati da su doprinosi uplaćeni, Vrhovni sud je istakao da takvo priznanje staža „ne znači i da su za taj period doprinosi uplaćeni“.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

8. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije

i pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U vezi s tim, apelant navodi da Vrhovni sud, osim same konstatacije, nije obrazložio zašto je miješanje u apelantovo pravo na imovinu bilo u općem interesu. Apelant dalje navodi da je uplata doprinosa penzijskog i invalidskog osiguranja obaveza poslodavca, a ne obaveza radnika, te da neuplaćivanje doprinosa ne može ići na teret radnika jer on o tome ne odlučuje i na to nema utjecaj. Apelant također navodi da je kontrola i nadzor nad uplatom doprinosa u nadležnosti države (Porezna uprava), kao i da je apelantov poslodavac u spornom periodu bila država (MUP). Stoga, apelant smatra da mu država ne može uskratiti njegova stečena prava. Apelant je naveo da ne dovodi u pitanje pravo i obavezu javnih organa da postupaju u skladu sa zakonom i u javnom interesu, ali da to postupanje ne može ići na teret apelanta koji se u dobroj vjeri pouzdao u uplaćivanje i valjano vođenje evidencija uplate doprinosa Fonda.

b) Odgovor na apelaciju

9. Filijala je navela da nije došlo do kršenja apelantovih prava jer je Fond postupao u skladu s odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju kojim je zakonodavac regulirao korištenje imovine u skladu s općim interesima. Također je navela da bi uračunavanje perioda za koji nisu uplaćeni doprinosi bilo u suprotnosti s odredbama člana 24. Zakona o PIO i da bi takvo lice bilo stavljeno u povlašteni položaj u odnosu na druga lica koja se nalaze u istoj ili sličnoj situaciji, što bi predstavljalo povredu člana 10. Ustava Republike Srpske.

V. Relevantni propisi

10. **Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 134/11, 82/13, 96/13 – odluka USRS, 103/15, 111/21 i 15/22)

U konkretnom slučaju primjenjuje se neslužbeni prečišćeni tekst Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 134/11, 82/13, 96/13 – odluka USRS i 103/15) sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji je važio u vrijeme donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 24.

U staž osiguranja sa efektivnim trajanjem računa se vrijeme koje je osiguranik, poslije 15. godine života, proveo u obaveznom i dobrovoljnom osiguranju, za koje je uplaćen doprinos.

Član 152.

Sredstva za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i rad Fonda obezbjeđuju se iz budžeta Republike, u skladu sa propisima koji uređuju budžetski sistem i trezorsko poslovanje.

[...]

Član 156.

Uplatilac doprinosa je obavezan da uplati doprinos za sve obveznike doprinosa, u skladu sa posebnim zakonom.

[...]

Član 170.

(1) Novčanom kaznom od 2.000 KM do 10.000 KM kazniće se za prekršaj poslodavac ako:

[...]

(2) Za prekršaj iz stava 1. ovog člana novčanom kaznom od 500 KM do 2.000 KM kazniće se i odgovorno lice poslodavca.

11. **Zakon o doprinosima** („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 114/17, 112/19, 49/21, 119/21 i 56/22). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst, sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

II – OBVEZNIK DOPRINOSA

Član 3.

(1) Obveznik doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, osiguranje od nezaposlenosti i dječje zaštite je fizičko lice – rezident Republike Srpske (u daljem tekstu: Republika):

1) koje je zaposleno kod pravnog ili fizičkog lica - rezidenta Republike ili pravnog ili fizičkog lica sa sjedištem u drugom entitetu, distriktu ili državi, republičkom organu, organu jedinice lokalne samouprave, javnoj ustanovi ili drugoj organizaciji u Republici, lice zaposleno u institucijama Bosne i Hercegovine i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Brčko distrikt) sa prebivalištem u Republici, kao i lice zaposleno u Brčko distriktu sa prebivalištem u Brčko distriktu ako je prijavljeno u Jedinstveni sistem registracije, kontrole i naplate doprinosa,

[...]

IV – UPLATILAC DOPRINOSA

Član 17.

Uplatilac doprinosa u smislu ovog zakona je isplatilac prihoda (primanja) koji predstavlja osnov za plaćanje doprinosa u skladu sa ovim zakonom.

VI – NADZOR I KAZNE NE ODREDBE

Član 28.

(1) Nadzor nad primjenom ovog zakona vrši Ministarstvo finansija.

(2) Nadzor nad obračunavanjem i plaćanjem doprinosa vrši Poreska uprava Republike Srpske, u skladu sa odredbama ovog zakona i propisa kojim se uređuje poreski postupak.

VI. Dopustivost

12. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

13. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njom pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.

14. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijom je Presuda Vrhovnog suda broj 16 0 U 000276 18 Uvp od 19. novembra 2020. godine protiv koje nema drugih djelotvornih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. S obzirom na to da je osporena presuda donesena 19. novembra 2020. godine, a da je apelacija podnesena 11. januara 2021. godine, proizlazi da je podnesena u roku od 60 dana, kako je propisano članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

15. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da predmetna apelacija ispunjava uvjete u pogledu dopustivosti.

VII. Meritum

16. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije i pravo na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Pravo na imovinu

17. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

k) Pravo na imovinu.

18. Član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju u relevantnom dijelu glasi:

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulirala korištenje imovine u skladu s općim interesom, ili da bi osigurala plaćanje poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

19. Ustavni sud, prije svega, mora utvrditi ima li apelant „imovinu“ u smislu člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da, prema konzistentnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) i Ustavnog suda, „imovina“, u smislu člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, može biti ili „postojeća imovina“ ili „dobra“, uključujući i potraživanja u odnosu na koja lice ima bar „legitimno očekivanje“ da će ih realizirati (vidi Evropski sud, *Jantner protiv Slovačke*, presuda od 4. marta 2003. godine, predstavka broj 39050/97, tačka 27, i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-2349/06 od 27. februara 2008. godine, tačka 44, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

20. Ustavni sud primjećuje da je apelantu osporenim odlukama priznato pravo na penziju u visini određenoj u skladu s vremenom provedenim u stažu osiguranja za koji su uplaćeni doprinosi, shodno odredbi člana 24. Zakona o PIO. Apelantu, međutim, prilikom utvrđivanja visine penzije nije uračunat period u kojem je bio zaposlen u MUP-u, jer mu za taj period nisu uplaćeni doprinosi. Prema Zakonu o doprinosima, obveznik doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje je radnik. Međutim, obaveza je poslodavca, kojeg taj zakon tretira kao uplatioca doprinosa, da obračuna i isplati doprinose u korist radnika. Ovo proizlazi i iz odredbi Zakona o PIO (vidi tačku 10. ove odluke i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-4178/20 od 22. juna 2022. godine, tačka 41, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba). U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da se prema članu 1. Protokola broj 1 može tražiti ostvarivanje prava koja proizlaze iz uplate doprinosa u penzijski sistem, naročito prava na ostvarivanje naknade iz takvog sistema – na primjer u obliku penzije. Ipak, ova odredba se ne može tumačiti na način da daje pojedincu pravo na penziju u određenom iznosu (vidi Evropski sud, *Janković protiv Hrvatske*, Odluka o dopuštenosti od 12. oktobra 2000. godine, predstavka broj 43440/98, i *Čekić i drugi protiv Hrvatske*, Odluka o dopuštenosti od 9. oktobra 2003. godine, predstavka broj 15085/02). Ustavni sud također podsjeća da ako lice ne ispunjava ili prestane ispunjavati zakonske uvjete propisane domaćim pravom za priznavanje bilo kojeg posebnog oblika novčane naknade ili penzije, tada se ne radi o miješanju u prava iz člana 1. Protokola broj 1 (vidi Evropski sud, *Rasmussen protiv Poljske*, presuda od 28. aprila 2009. godine, predstavka broj 38886/05, tačka 76, *Richardson protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.), presuda od 10. aprila 2012. godine, predstavka broj 26252/08, tač.17–

18, i *Damjanac protiv Hrvatske*, presuda od 24. oktobra 2013. godine, predstavka broj 52943/10, tačka 86). Ustavni sud, međutim, primjećuje da apelant navodi da je postupao *bona fide* pouzdajući se da će MUP, kao organ javne vlasti, obračunati i u njegovu korist uplatiti doprinose u skladu sa zakonom. Stoga, neuplaćivanje doprinosa ne može ići na teret radnika jer on o tome ne odlučuje i na to nema utjecaj. Imajući u vidu navedeno, u kontekstu pozitivne obaveze države da osigura efikasno ostvarivanje prava garantiranih Evropskom konvencijom, Ustavni sud smatra da je apelant, u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja, imao legitimno očekivanje da će prilikom obračuna visine njegove penzije biti valoriziran i period u kojem je bio zaposlen u organu javne vlasti, odnosno da je država, kao njegov poslodavac, postupala *lege artis* i izvršila zakonsku obavezu uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje u apelantovu korist.

21. Ustavni sud dalje ukazuje da član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju obuhvaća tri različita pravila. Prvo pravilo, koje je izraženo u prvoj rečenici prvog stava i koje je opće prirode, izražava načelo mirnog uživanja imovine. Drugo pravilo, u drugoj rečenici istog stava, odnosi se na lišavanje imovine i podvrgava ga izvjesnim uvjetima. Treće pravilo, sadržano u drugom stavu ovog člana, dopušta državama potpisnicama pravo da, između ostalog, kontroliraju korištenje imovine u skladu s općim interesom. Ova tri pravila nisu različita u smislu da nisu povezana: drugo i treće pravilo se odnose na pojedine slučajeve miješanja u pravo na mirno uživanje imovine i trebaju biti tumačena u svjetlu općeg načela izraženog u prvom pravilu (vidi Evropski sud, *Sporrong i Lönnorth protiv Švedske*, presuda od 23. septembra 1982. godine, serija A, broj 52, tačka 61).

22. U odgovoru na pitanje koje je od navedenih pravila primjenljivo u konkretnom slučaju, Ustavni sud ukazuje na to da je suštinski cilj člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju da zaštiti lice od neopravdanog miješanja u mirno uživanje imovine. Međutim, kako je istakao i Evropski sud, na osnovu člana 1. Evropske konvencije, svaka strana ugovornica će „osigurati svakome unutar [svoje] teritorije prava i slobode definirane u Konvenciji“. Ispunjenje ove opće obaveze može uključiti pozitivne obaveze svojstvene osiguranju djelotvornog uživanja u pravima garantiranim Evropskom konvencijom. U kontekstu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, ove pozitivne obaveze mogu zahtijevati od države da preduzme mjere koje su neophodne da zaštiti pravo na imovinu (vidi Evropski sud, *Broniowski protiv Poljske*, presuda od 22. juna 2004. godine, predstavka broj 31443/96, objavljena u ECHR 2002-X, tačka 143. s daljnjim referencama). Iako granice između pozitivnih i negativnih obaveza ne mogu biti precizno definirane, primjenljiva načela su ipak slična. Bilo da se predmet razmatra u svjetlu pozitivne obaveze države ili u smislu miješanja vlasti koje mora biti opravdano, kriteriji koji se moraju primijeniti se, u suštini, ne razlikuju. U oba konteksta mora se obratiti pažnja na pravičnu ravnotežu koja se mora postići između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice u cjelini. Također, ciljevi koji su spomenuti u ovoj odredbi mogu biti od određenog značaja pri ocjeni da li je postignuta ravnoteža između zahtjeva javnog interesa i apelantovog prava na imovinu, a država u oba konteksta uživa određenu

diskrecionu ocjenu u određivanju koraka koje treba preduzeti radi osiguranja poštovanja prava iz Evropske konvencije (*idem*, presuda *Broniowski*, tačka 144).

23. U konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da se činjenice ovog predmeta mogu razmotriti i u smislu ometanja djelotvornog uživanja u stečenom pravu na imovinu ili u smislu propusta države da osigura implementaciju tog prava bez neopravdanih ograničenja. Stoga, Ustavni sud smatra da nije potrebno striktno odrediti da li će se konkretni predmet razmotriti u vezi s pozitivnim ili negativnim obavezama države da se uzdrži od neopravdanog miješanja u pravo na mirno uživanje imovine. Ustavni sud će odlučiti da li je postupanje sudova, bez obzira na to da li se radi o propustu ili miješanju ili kombinaciji ovog dvoga, bilo opravdano u svjetlu primjenljivih načela, odnosno: a) načela zakonitosti, b) načela legitimnog cilja u javnom interesu i c) načela „pravične ravnoteže“.

24. Ustavni sud primjećuje da je miješanje u apelantovo pravo na imovinu bilo u skladu s odredbom člana 24. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, koja je jasna i dostupna. Ustavni sud primjećuje da su se i Vrhovni sud i Fond pozvali na „legitiman cilj u općem interesu“, ali da nisu naveli koji je to cilj. U konkretnom slučaju Ustavni sud primjećuje da su i Vrhovni sud i Fond svoje odluke opravdavali dosljednim provođenjem zakonskih odredbi u vezi sa spornim pitanjem. Stoga će u ovoj odluci Ustavni sud prihvatiti da miješanje slijedi legitimni cilj u javnom interesu.

25. Posljednje pitanje koje Ustavni sud mora ispitati je da li je u okolnostima konkretnog slučaja miješanje u apelantovu imovinu bilo proporcionalno legitimnom cilju koji se želio postići, odnosno da li je uspostavljena pravična ravnoteža između apelantovog prava i općeg interesa. Ustavni sud, slijedeći vlastitu i praksu Evropskog suda, ukazuje na to da u svakom pojedinom slučaju mora postojati „pravičan odnos“ između zahtjeva javnog interesa koji se želi postići i zaštite osnovnih prava pojedinaca, što nije moguće postići ako apelant mora snositi „poseban i pretjeran teret“.

26. Prema praksi Evropskog suda, prilikom procjene usklađenosti sa članom 1. Protokola broj 1 sud mora provesti opće razmatranje različitih interesa o kojim je riječ (vidi Evropski sud, *Čakarević protiv Hrvatske*, predstavka broj 48921/13, presuda od 26. aprila 2018. godine, tačka 81), imajući u vidu da je Evropska konvencija namijenjena zaštititi prava koja su „praktična i djelotvorna“ (vidi, primjera radi, *Chassagnou i drugi protiv Francuske* [VV], predstavka br. 25088/94, 28331/95 i 28443/95, tačka 100, ECHR 1999-III). Mora zagrebat i ispod površine i istražiti stvarnu situaciju na koju se odnosi prigovor (vidi, *op. cit.*, *Broniowski*, tačka 151, *Hutten-Czapska protiv Poljske* [VV], presuda od 19. juna 2006. godine, predstavka broj 35014/97, tačka 168, ECHR 2006-VIII, i *Zammit i Attard Cassar protiv Malte*, presuda od 30. jula 2015. godine, predstavka broj 1046/12, tačka 57). Ta procjena može uključivati postupanje stranaka, uključujući sredstva kojim se država koristi i njihovo provođenje. Ustavni sud ukazuje da se, u kontekstu imovinskih prava, posebna važnost mora pridati načelu dobrog upravljanja, odnosno da je, kada je riječ o nekom pitanju od javnog interesa, na državnim vlastima da postupaju

pravovremeno, na primjeren i dosljedan način (vidi Evropski sud, *Moskal protiv Poljske*, presuda od 15. septembra 2009. godine, predstavka broj 10373/05, tačka 72, *op. cit.*, *Čakarević protiv Hrvatske*, tačka 84).

27. Dovodeći navedene standarde u vezu s okolnostima konkretnog predmeta, Ustavni sud ponavlja da je uplata doprinosa, iako je njihov obveznik radnik, obaveza poslodavca. Propust poslodavca da ispuni tu obavezu zakonom je sankcioniran kao prekršaj (član 170. stav 1. tačka v) Zakona o PIO). Ustavni sud naročito ukazuje da radnik, prilikom isplate plaće, nije upoznat s činjenicom da li je poslodavac ispunio zakonsku obavezu i u njegovo ime uplatio pripadajuće doprinose (vidi, *op. cit.*, *AP-4178/20*, tačka 40). Ustavni sud također primjećuje da iz relevantnih zakonskih odredbi ne proizlazi obaveza apelanta kao radnika da provjerava da li su doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje zaista i uplaćeni (*ibid*, tačka 41). Ovo tim prije što je u konkretnom slučaju sporne doprinose bila dužna uplatiti javna vlast, s obzirom na to da je apelant bio zaposlenik MUP-a koji je organ javne vlasti. Javna vlast je također, preko Porezne uprave kao nadležne institucije, bila dužna da vrši nadzor nad obračunavanjem i plaćanjem doprinosa, koji predstavljaju javni prihod. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća, *mutatis mutandis*, na konzistentnu praksu Evropskog suda prema kojoj se od lica koje je dobilo izvršnu ispravu protiv države ne može tražiti da pokreće izvršni postupak da bi isprava bila izvršena (vidi Evropski sud, *Lukavica protiv Hrvatske*, presuda od 5. jula 2007. godine, predstavka broj 39810/04, tačka 32, i *Čikanović protiv Hrvatske*, presuda od 5. februara 2015. godine, predstavka broj 27630/07, stav 52). *Ratio* za takav stav Evropski sud je našao u činjenici da je država bila svjesna svoje obaveze. Ustavni sud smatra da se navedeni stav *a fortiori* može primijeniti i na konkretnu situaciju, s obzirom na to da je država zakonima regulirala i način uplate doprinosa i nadzor nad obračunavanjem i plaćanjem doprinosa i da je nesporno upoznata sa svojom obavezom da kao poslodavac uplati doprinose u korist apelanta.

28. Dakle, u konkretnom slučaju javna vlast je propustila da ispuni zakonsku obavezu da kao poslodavac uplati u ime apelanta sporne doprinose, kao i da tu grešku ispravi u postupku nadzora nad obračunavanjem i plaćanjem doprinosa. Stoga, Ustavni sud smatra da javna vlast nije ispunila svoju dužnost postupanja na vrijeme, te na prikladan i dosljedan način (vidi, *mutatis mutandis*, *op. cit.*, *Čakarević protiv Hrvatske*, tačka 84), iako se radi o pitanju funkcioniranja sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, što je nesporno pitanje od javnog interesa. Ustavni sud ukazuje da se, ne samo prema načelu dobrog upravljanja, vlastima nameće obaveza da odmah djeluju kako bi ispravile svoje greške (vidi, *op. cit.*, *Moskal protiv Poljske*, tačka 69, *Paplauskienė protiv Litvanije*, presuda od 14. oktobra 2014. godine, predstavka broj 31102/06, tačka 49), već se i te greške ne smiju ispravljati na štetu dotičnog pojedinca, naročito ako nikakav drugi suprotstavljeni privatni interes nije doveden u pitanje (*Gashi protiv Hrvatske*, presuda od 13. decembra 2007. godine, predstavka broj 32457/05, tačka 40, *Gladysheva protiv Rusije*, presuda od 6. decembra 2011. godine, predstavka broj 7097/10, tačka 80, *op.*

cit., Moskal protiv Poljske, tačka 73, Albergas i Arlauskas protiv Litvanije, presuda od 27. maja 2014. godine, predstavka broj 17978/05, tačka 74). Ustavni sud primjećuje da iz činjenica predmeta proizlazi da je Vlada donijela odluku kojom se radnicima MUP-a za sporni period priznaje trajanje staža osiguranja i da se za taj period treba smatrati da su doprinosi uplaćeni, ali da je Vrhovni sud smatrao da to ne može dovesti do drugačije odluke u osporenom postupku. U vezi s tim, Ustavni sud primjećuje da se doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje uplaćuju u budžet iz kojeg se osiguravaju sredstva za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja (član 152. Zakona o PIO). Stoga, Ustavni sud smatra da valoriziranjem staža koji je apelant ostvario dok je bio zaposlen u organu javne vlasti prilikom utvrđivanja visine apelantove penzije, iako za taj period javna vlast nije uplatila doprinose, ne bi bio ugrožen niti jedan drugi privatni, niti javni interes, jer se i uplata doprinosa i isplata penzije u konkretnom slučaju vrši na teret budžeta. Konačno, Ustavni sud ne može prihvatiti navode Filijale da bi apelant u takvoj situaciji bio stavljen u povlašteni položaj jer bi se na istovjetan način moralo postupiti i prema drugim licima koja se nalaze u istoj ili sličnoj situaciji. Stoga, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nije utvrđena niti uzeta u obzir bilo kakva odgovornost države za stvaranje ovakve situacije, pa je javna vlast izbjegla bilo kakve posljedice vlastite greške, te je cijeli teret stavljen samo na apelanta (vidi, *mutatis mutandis, op. cit. Čakarević protiv Hrvatske, tačka 86*).

29. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da odluke organa uprave i Vrhovnog suda o odbijanju da prilikom obračuna apelantove penzije valoriziraju i period u kojem je bio zaposlen u organu javne vlasti, iako za taj period nisu uplaćeni doprinosi, u specifičnim okolnostima konkretnog slučaja, ne zadovoljavaju načelo proporcionalnosti u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Stoga, Ustavni sud smatra da je došlo do povrede apelantovog prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

Pravo na pravično suđenje

30. Apelant, također, navodi da mu je povrijeđeno i pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije. Međutim, imajući u vidu zaključak Ustavnog suda u vezi s povredom prava na imovinu, Ustavni sud ne smatra potrebnim posebno ispitivati navode o kršenju prava na pravično suđenje.

VIII. Zaključak

31. Ustavni sud zaključuje da je došlo do povrede apelantovog prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju u situaciji kada je javna vlast odbila da prilikom obračuna apelantove penzije valorizira i period u kojem je bio zaposlen u organu javne vlasti, iako za taj period nisu uplaćeni doprinosi, jer je javna vlast postupala suprotno načelu dobrog upravljanja i nije kao apelantov poslodavac u njegovu korist uplatila doprinose, niti je tu grešku ispravila u

postupku nadzora nad obračunom i plaćanjem doprinosa, već je cijeli teret greške države stavljen na apelanta.

32. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 62. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

33. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Predmet broj AP-4163/20

**ODLUKA O
DOPUSTIVOSTI I
MERITUMU**

Apelacija Hajrudina Čampare iz Sarajeva protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije BiH broj 65 0 Mal 507298 19 Rev od 27. augusta 2019. godine, Presude Kantonalnog suda u Sarajevu broj 65 0 Mal 507298 17 Gž od 25. marta 2019. godine i Presude Općinskog suda u Sarajevu broj 65 0 Mal 507298 15 Kom od 25. aprila 2017. godine

Odluka od 2. novembra 2022. godine

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP-4163/20**, rješavajući apelaciju **Hajrudina Čampare**, na temelju članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 57. stavak (2) točka b), članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 62. stavak (1) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Miodrag Simović, dopredsjednik

Mirsad Ćeman, dopredsjednik

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudac

na sjednici održanoj 2. studenog 2022. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Djelomično se usvaja apelacija Hajrudina Čampare.

Utvrđuje se povreda prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Ukida se Presuda Kantonalnog suda u Sarajevu broj 65 0 Mal 507298 17 Gž od 25. ožujka 2019. godine.

Predmet se vraća Kantonalnom sudu u Sarajevu koji je dužan po hitnom postupku donijeti novu odluku, sukladno članku II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članku 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Nalaže se Kantonalnom sudu u Sarajevu da, sukladno članku 72. stavak (5) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u roku od tri mjeseca od dana dostave ove odluke obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o poduzetim mjerama s ciljem izvršenja ove odluke.

Odluka se dostavlja Vladi Kantona Sarajevo radi poduzimanja mjera za koje je nadležna.

Odbija se kao neutemeljena apelacija Hajrudina Čampare podnesena protiv Presude Kantonalnog suda u Sarajevu broj 65 0 Mal 507298 17 Gž od 25. ožujka 2019. godine u dijelu u kojem je odlučeno o obvezi plaćanja

duga za isporučenu toplotnu energiju za vrijeme dok je njegov stan bio priključen na sustav centralnog grijanja, u odnosu na navode o povredi prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Odluku objavit u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

Obrazloženje

I. Uvod

1. Hajrudin Čampara (u daljnjem tekstu: apelant) iz Sarajeva podnio je 17. studenog 2020. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije BiH (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj 65 0 Mal 507298 19 Rev od 27. kolovoza 2019. godine, Presude Kantonalnog suda u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Kantonalni sud) broj 65 0 Mal 507298 17 Gž od 25. ožujka 2019. godine i Presude Općinskog suda u Sarajevu (u daljnjem tekstu: Općinski sud) broj 65 0 Mal 507298 15 Kom od 25. travnja 2017. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Ustavni sud je prethodno Odlukom o dopustivosti broj AP-2758/19 od 10. rujna 2019. godine odbacio kao preuranjenu apelaciju u predmetu broj *AP-2840/19*, koju je apelant bio podnio protiv Presude Kantonalnog suda broj 65 0 Mal 507298 17 Gž od 25. ožujka 2019. godine (osporene ovom apelacijom). Ustavni sud je utvrdio da je navedena apelacija podnesena prije odluke Vrhovnog suda o reviziji koju je apelant izjavio protiv osporene presude. Također, sud je ukazao da, nakon donošenja odluke o reviziji, neovisno o vrsti te odluke, apelant ima mogućnost ponovno podnijeti apelaciju u kojoj je dužan navesti i tu odluku Ustavnog suda.

3. Na temelju članka 23. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, od Kantonalnog suda, Općinskog suda i tužitelja KJKP „Toplane Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo (u daljnjem tekstu: tužitelj) zatraženo je 4. ožujka 2022. godine da dostave odgovore na apelaciju.

4. Kantonalni sud, Općinski sud i tužitelj dostavili su odgovore na apelaciju u razdoblju od 14. do 21. ožujka 2022. godine.

5. Apelantu su 29. travnja 2022. godine, sukladno članku 23. Pravila Ustavnog suda i Zaključku Ustavnog suda broj SU-02-1056/21 od 17. prosinca 2021. godine, dostavljeni

pristigli odgovori na eventualno izjašnjenje. Apelant je 10. svibnja 2022. godine dostavio izjašnjenje na odgovore.

III. Činjenično stanje

6. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predloženih Ustavnom mogu se sažeti na sljedeći način.

7. Tužitelj je protiv apelanta podnio tužbu radi isplate duga zbog isporučene toplotne energije (grijanja). Tužitelj je naveo da se tužbeni zahtjev odnosi na razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2009. godine (u daljnjem tekstu: sporno razdoblje), u kojem apelant nije plaćao račune „za isporučenu toplotnu energiju“.

8. Presudom Općinskog suda broj 65 0 Mal 507298 15 Kom od 25. travnja 2017. godine apelant je obvezan tužitelju isplatiti ukupan iznos od 660,48 KM sa zakonskom zateznom kamatom, te mu nadoknaditi troškove parničnog postupka. U obrazloženju prvostupanjske presude Općinski sud je naveo da je između stranaka sporna činjenica je li apelant bio korisnik toplotne energije u spornom razdoblju. U tom pogledu, Općinski sud je, između ostalog, ukazao na sadržaj članka 50. Odluke o općim uvjetima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije (u daljnjem tekstu: Odluka iz 1982. godine), kojim je propisano da za isporučenu toplotnu energiju isporučitelj ima pravo na naknadu suglasno utvrđenoj cijeni toplotne energije po jedinici mjere. Zatim, Općinski sud je naveo da je tužitelj dokazao činjenicu da je apelant vlasnik stana u koji je uredno isporučivao toplotnu energiju i da apelant nije platio dostavljene račune za sporno razdoblje. Navedeni zaključak Općinski sud je utemeljio na činjenici da su drugi korisnici u stambenoj zgradi u kojoj se nalazio apelantov stan plaćali toplotnu energiju, što je, zbog načina funkcioniranja sustava centralnog grijanja, ukazivalo da je tužitelj isporučivao toplotnu energiju.

9. Također, navedeno je da je apelantov stan u razdoblju od 1. srpnja do 12. listopada 2009. godine bio priključen na sustav centralnog grijanja, a da je u razdoblju od 12. listopada do 31. prosinca 2009. godine bio isključen iz sustava centralnog grijanja. Od trenutka isključenja iz sustava grijanja apelantu su dostavljani računi „u visini fiksnog dijela računa od 40 %“ (u daljnjem tekstu: fiksni troškovi) koje je apelant, kako je sud zaključio, bio dužan plaćati. Ti fiksni troškovi se, kako je navedeno, sastoje od zakupa kapaciteta, neizravnog zagrijavanja i gubitka toplote u instalaciji grijanja objekta. S obzirom na to, Općinski sud je zaključio da apelant tijekom postupka nije dokazao navode da se nije priključio na sustav centralnog grijanja i da u spornom razdoblju nije bio korisnik toplotne energije. Naposlijetku, Općinski sud je naveo da se apelantov stan nalazi u objektu kolektivnog stanovanja u kojem se svi stanovi i poslovni prostori nalaze u jedinstvenom sustavu centralnog grijanja, pa je apelant samim korištenjem takvog stana pristao na sve odredbe Odluke iz 1982. godine, na temelju koje je i obvezan na plaćanje duga za isporučenu toplotnu energiju.

10. Presudom Kantonalnog suda broj 65 0 Mal 507298 17 Gž od 25. ožujka 2019. godine odbijena je apelantova žalba i prvostupanjska presuda je potvrđena. Kantonalni sud je u potpunosti podržao presudu Općinskog suda, kako u pogledu činjeničnih utvrđenja tako i u pogledu primjene relevantnog materijalnog prava.

11. Rješenjem Vrhovnog suda broj 65 0 Mal 507298 19 Rev od 27. kolovoza 2019. godine revizija protiv drugostupanjske presude je odbačena kao nedopuštena na temelju članka 237. st. (2) i (3) Zakona o parničnom postupku (u daljnjem tekstu: ZPP).

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

12. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), pravo na dom iz članka II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 8. Europske konvencije, kao i pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

13. Obrazlažući ove navode, apelant je naveo da su redoviti sudovi proizvoljno primijenili materijalno pravo na njegovu štetu, te da uopće nisu primjenjivali relevantne odredbe materijalnog prava na koje je ukazivao. U svezi s time, apelant je ukazao da se u postupku pred redovitim sudovima pozivao na odredbu članka 2. stavak 1. Odluke o ugradnji mjernih uređaja za obračun potrošnje toplotne energije za centralno grijanje i sanitarnu toplu vodu (u daljnjem tekstu: Odluka o ugradnji mjernih uređaja) i na odredbu članka 35. Zakona o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: ZZZP). Naime, apelant je smatrao da je iz tih odredaba proizlazila tužiteljeva obveza da ugradi mjerila ispred svih stanova na svim katovima zgrade u kojoj se nalazi stan. Međutim, redoviti sudovi nisu dali bilo kakvo obrazloženje na te njegove navode. Također, apelant je istaknuo da je visina duga utvrđena na temelju analitičke kartice, ali to ne predstavlja pravno valjan dokaz jer ne sadrži sve elemente vjerodostojne isprave. U svezi s odlukom kojom je obvezan plaćati fiksni dio od 40 %, apelant smatra da je plaćanje paušalnog iznosa nezakonito jer se plaća za uslugu koju tužitelj, nakon što je isključio stan iz sustava grijanja, više ne pruža. Također, apelant je naveo da sudovi uopće nisu naveli na temelju kojih propisa je apelant trebao plaćati fiksni dio, i to u visini iznosa koji je tužitelj odredio u svojoj analitičkoj kartici, a ni sudovi nisu naveli kojom vrstom obračuna je ta visina iznosa utvrđena, iako je apelant stalno podnosio prigovore u tom smislu.

b) Odgovori na apelaciju i izjašnjenje

14. Kantonalni sud smatra da nije došlo do povrede prava na koja se apelant pozvao u apelaciji, te je predložio da se apelacija odbije kao neutemeljena.

15. Općinski sud je naveo da je sve predložene dokaze ocijenio sukladno zakonu, te da je prvostupanjska presuda utemeljena na pravilnoj primjeni procesnog i materijalnog prava, odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Europske konvencije.

16. Tužitelj smatra da su osporene presude utemeljene na pravilnoj ocjeni dokaza i pravilnoj primjeni procesnog i materijalnog prava. Naveo je da je apelantu dana mogućnost aktivnog sudjelovanja u prvostupanjskom postupku, iznošenja činjenica i predlaganja dokaza, te da apelantu nisu povrijeđena prava na koja se pozvao, zbog čega je predložio da se apelacija odbije.

17. Apelant je u izjašnjenju naveo da su sudovi samo paušalno odgovorili na navode iz apelacije, te da u cijelosti ostaje pri navodima iz apelacije.

V. Relevantni propisi

18. **Zakon o obligacionim odnosima** („Službeni list SFRJ“ br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89, „Službeni list RBiH“ br. 2/92, 13/93 i 13/94 i „Službene novine Federacije BiH“ br. 29/03 i 42/11). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst propisa sačinjen u Ustavnom sudu BiH, kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Sloboda uređivanja obligacionih odnosa

Član 10.

Učesnici u prometu slobodno uređuju obligacione odnose, a ne mogu ih uređivati suprotno Ustavu Republike Bosne i Hercegovine, prinudnim propisima te moralu društva.

Dužnosti ispunjenja obaveza

Član 17.

(1) Učesnici u obligacionom odnosu dužni su da izvrše svoju obavezu i odgovorni su za njeno ispunjenje.

(2) Obaveza se može ugasiti samo saglasnošću volja učesnika u obligacionom odnosu ili na osnovu zakona.

Ispunjenje obaveze i posledice neispunjenja

Član 262. stav (1)

(1) Poverilac u obaveznom odnosu je ovlašćen da od dužnika zahteva ispunjenje obaveze, a dužnik je dužan ispuniti je savesno u svemu kako ona glasi.

[...]

19. **Odluka o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije** („Službene novine Grada Sarajeva“ br. 29/82, 8/89, 13/90 i 14/91). Za potrebe

ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 1.

Ovom odlukom utvrđuju se opšti uslovi za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije za potrebe grijanja [...], isporuka toplotne energije, prekid i ograničenje isporuke, kao i druga prava i obveze isporučioaca i korisnika u vezi sa isporukom i korišćenjem toplotne energije.

Način mjerenja, obračuna i plaćanja toplotne energije regulisaće posebna odluka.

Član 34.

Korisnik, odnosno neposredni korisnik može privremeno, u cijelosti ili djelomično, odustati od ugovorene obaveze preuzimanja toplotne energije zbog vanrednih okolnost (požar, eksplozija i sl.) na svom postrojenju za korišćenje toplotne energije.

U slučaju iz prethodnog stava korisnik, odnosno neposredni korisnik je dužan da odmah obavijesti isporučioaca o prestanku preuzimanja toplotne energije.

Nakon prestanka okolnosti iz stava 1. ovog člana i dovođenja postrojenja u stanje za korišćenje, korisnik, odnosno neposredni korisnik je obavezan da nastavi s preuzimanjem ugovorene količine toplotne energije.

IV – PLAĆANJE UTROŠENE TOPLOTNE ENERGIJE

Član 50.

Za isporučenu toplotnu energiju isporučilac ima pravo na naknadu saglasno utvrđenoj cijeni toplotne energije po jedinici mjere.

Korisnik, odnosno neposredni korisnik je dužan platiti isporučioacu isporučenu toplotnu energiju na način i u rokovima utvrđenim u ugovoru o korišćenju toplotne energije, ako su ispunjeni uslovi iz člana 35. ove odluke.

20. Odluka o ugradnji mjernih uređaja za obračun potrošnje toplotne energije za centralno grijanje i sanitarnu toplu vodu („Službene novine Grada Sarajeva“ broj 29/82). Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 2. stav (1)

Svi objekti sa centralnim sistemom zagrijavanja moraju imati ugrađene mjerne uređaje za obračun potrošnje toplotne energije (u daljem tekstu: mjerilo).

Član 4.

Pojedinačno mjerilo ugradiće se u one objekte čiji je sistem cijevnog razvoda takav da omogućuje mjerenje utroška toplotne energije za svakog potrošača.

U objekte čiji je sistem cijevnog razvoda takav da ne omogućuje ugradnju pojedinačnog mjerila, ugradiće se zajedničko mjerilo.

21. Zakon o zaštiti potrošača („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 25/06 i 88/15). U konkretnom slučaju primjenjuje se Zakon o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 25/06) koji je važio u vrijeme donošenja osporenih odluka, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Članak 35.

(1) Prodaja energije (električna energija, energija za grijanje, plin i sl.) i vode potrošačima obračunava se na temelju stvarnih isporuka očitanih na potrošačevom brojilu.

(2) Ukoliko se prodaja (isporuka energije) ne obračunava na temelju mjerenja potrošnje na potrošačevom brojilu, na zahtjev potrošača, isporučitelj usluga za isporuku energije navedene u stavku (1) ovoga članka dužan je potrošaču omogućiti ugradnju potrošačkog mjerila na svoj trošak, na temelju projekta o tehničkoj izvodivosti. Projekt o tehničkoj izvodivosti izrađuje i ovjerava ovlaštena stručna pravna ili fizička osoba, sukladno zakonu.

(3) Tijela nadležna za energetiku i ovlaštene osobe za vodoopskrbu će sporazumno s ovlaštenom osobom iz nadležnoga instituta u Bosni i Hercegovini propisati način mjerenja stvarno isporučene energije, odnosno vode.

22. Uredba o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 2/13 od 17. siječnja 2013. godine). Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 16. stav (1) tačka c)

(Prestanak ugovora o korištenju toplotne energije)

(1) Ugovor o korištenju toplotne energije može prestati u slučaju:

c) Raskida ugovora,

Član 17. stav (1)

(Raskid ugovora o korištenju toplotne energije)

(1) Korisnik usluge može podnijeti zahtjev za raskid ugovora o korištenju toplotne energije i zatražiti izdvajanje iz toplifikacionog sistema u skladu sa ovom uredbom.

Član 59. stav (2)

(Naknada za vrijeme prekida ili obustave isporuke toplotne energije)

(2) Za vrijeme isključenja korisnika iz toplifikacionog sistema zbog neizmirenja troškova toplotne energije, korisnik je dužan platiti troškove isključenja iz toplifikacionog

sistema i redovno plaćati fiksne troškove (osim troškova energenata) u skladu sa Tarifnim sistemom.

Član 67.

(Prestanak važenja podzakonskih akata)

Danom stupanja na snagu ove uredbe, prestaju da važe: Odluka o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije („Službene novine Grada Sarajeva“ br. 29/82, 8/89, 13/90 i 14/91) [...]

Član 68.

(Stupanje na snagu Uredbe)

Ova uredba stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenim novinama Kantona Sarajevo“.

23. Uredba o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 22/16 od 2. lipnja 2016. godine). Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 17. stav (1)

(Raskid ugovora o korištenju toplotne energije)

(1) Korisnik usluge može podnijeti zahtjev za raskid ugovora o korištenju toplotne energije i zatražiti izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema u skladu sa ovom uredbom.

Član 60. stav (3)

(Naknada za vrijeme prekida ili obustave isporuke toplotne energije)

(3) Korisnik usluge je dužan platiti troškove isključenja iz toplifikacionog sistema i redovno plaćati fiksne troškove u skladu sa Tarifnim sistemom za vrijeme isključenja iz toplifikacionog sistema.

Član 68.

(Tarifni sistem)

Tarifni sistem donosi Vlada Kantona Sarajevo na prijedlog davaoca usluge.

24. Odluka o usvajanju Tarifnog sistema davaoca usluge KJKP „Toplane Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 34/16 od 25. kolovoza 2016. godine). Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

Član 14. stav (1)

Iznos fiksnih troškova, koje su dužni plaćati korisnici za vrijeme isključenja iz toplifikacionog sistema, se obračunavaju mjesečno, [...]

Član 25. stav (1)

Obračun naknade za vrijeme isključenja korisnika usluge zbog dugovanja ili po odobrenom zahtjevu za izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema, korisnicima usluge se vrši mjesečno u skladu sa Metodologijom.

25. Rješenje Konkurencijskog vijeća broj UP-01-26-2-025-43/17 od 7. lipnja 2018. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 61/18) u relevantnom dijelu glasi:

1. Utvrđuje se da je gospodarski subjekt *Kantonalno javno komunalno preduzeće za proizvodnju i distribuciju toplotne energije „Toplane - Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo* [...] zloupotrijebio vladajući položaj na tržištu isporuke toplotne energije u *Kantonu Sarajevo*, primjenom odredbi Tarifnog sustava KJKP „Toplane - Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo sa metodologijom obračuna isporučene toplotne energije („Službene novine KS“ broj 34/16) koje se odnose na plaćanje fiksnih troškova korisnika isključenih iz toplifikacijskog sustava, što predstavlja uvjetovanje drugoj strani da prihvati dodatne obveze koje po svojoj prirodi nemaju veze s predmetom sporazuma, te ograničavanje tržišta na štetu potrošača, sukladno odredbama članka 10. stavak (2) tačke b) i d) Zakona o konkurenciji.

2. Nalaže se gospodarskom subjektu *Kantonalno javno komunalno preduzeće za proizvodnju i distribuciju toplotne energije „Toplane - Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo*, [...], slijedeće:

- u roku od 30 (trideset) dana od dana prijema ovog Rješenja uskladi odredbe Tarifnog sustava KJKP „Toplane - Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo sa metodologijom obračuna isporučene toplotne energije („Službene novine KS“ broj 34/16), koje se odnose na plaćanje fiksnih troškova korisnika isključenih iz toplifikacijskog sustava, na način da prestane sa naplatom istih, te da dostavi dokaze o izvršenju.

[...]

4. Utvrđuje se da Vlada Kantona Sarajevo, [...], donošenjem Odluke o usvajanju tarifnog sistema davatelja usluge KJKP „Toplane-Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo („Službene novine KS“ broj 34/16), u dijelu koji se odnosi na primjenu odredbi Tarifnog sustava KJKP „Toplane - Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo sa metodologijom obračuna isporučene toplotne energije, kojim se vrši naplata fiksnih troškova korisnika isključenih iz toplifikacijskog sustava, počinila zabranjeni sporazum, u smislu članka 4. stavak (1) tačke b) i e) Zakona o konkurenciji.

5. Odluka o usvajanju tarifnog sustava davatelja usluge KJKP „Toplane-Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo („Službene novine KS“ broj 34/16), u dijelu koji se odnosi na primjenu odredbi Tarifnog sustava KJKP „Toplane - Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo sa metodologijom obračuna isporučene toplotne energije, kojim se vrši naplata fiksnih troškova korisnika isključenih iz toplifikacijskog sustava, sukladno članku 4. stavak (2) Zakona o konkurenciji je ništava.

6. Nalaže se Vladi Kantona Sarajevo, slijedeće:

- u roku od 60 (šezdeset) dana od dana prijema ovog Rješenja, usvoji izmijenjeni tekst Tarifnog sustava KJKP „Toplane - Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo sa metodologijom obračuna isporučene toplotne energije („Službene novine KS“ broj 34/16), u dijelu koji se odnosi na plaćanje fiksnih troškova korisnika isključenih iz toplifikacijskog sustava, na način da se prestane sa naplatom istih, te da dostavi dokaze o izvršenju.

26. Odluka o usvajanju Izmjena Tarifnog sistema KJKP „Toplane Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije broj 02-05-29645-2/18 od 9. kolovoza 2018. godine („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 34/18) čiji su sastavni dio Izmjene Tarifnog sistema KJKP „Toplane Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije broj 01-18-01/18 od 9. srpnja 2018. godine. Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenim glasilima jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

U Tarifnom sistemu KJKP „Toplane-Sarajevo“ d.o.o. Sarajevo sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije usvojenim Odlukom Vlade Kantona Sarajevo broj: 02-05-25151-10/16 od 15. 08. 2016. godine („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 34/16), vrše se slijedeće izmjene:

Član 2.

Član 14. briše se.

Član 3.

Član 25. briše se.

Član 4.

U prilogu 1., Metodologija obračuna isporučene toplotne energije“, Poglavlje IV. „Obračun naknade za vrijeme isključenja korisnika iz centralnog toplifikacijskog sistema“ briše se.

Član 5.

Ove izmjene Tarifnog sistema stupaju na snagu danom donošenja, a primjenjuju se od 01. 06. 2018. godine i objaviće se u Službenim novinama Kantona Sarajevo.

VI. Dopustivost

27. Sukladno članku VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacijsku nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

28. Sukladno članku 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni

svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako je podnesena u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.

29. Ustavni sud je Odlukom o dopustivosti broj AP-2758/19 od 10. rujna 2019. godine odbacio kao preuranjenu i apelaciju u predmetu broj AP-2840/19, koju je apelant bio podnio 10. srpnja 2019. godine protiv presude Kantonalnog suda od 17. travnja 2019. godine jer je bio u tijeku postupak povodom apelantove revizije pred Vrhovnim sudom. S obzirom na to da je rješenjem Vrhovnog suda od 27. kolovoza 2019. godine apelantova revizija odbačena kao nedopuštena, konačnu odluku u ovom predmetu predstavlja Presuda Kantonalnog suda broj 65 0 Mal 269825 17 Gž od 17. travnja 2019. godine. Sukladno svojoj praksi, Ustavni sud kao relevantan datum podnošenja apelacije uzima u obzir i datum kada je podnesena apelacija koja je odbačena kao preuranjena. U svezi s time, Ustavni sud zapaža da je osporena presuda Kantonalnog suda od 17. travnja 2019. godine dostavljena apelantu 11. svibnja 2019. godine, te da je apelant 10. srpnja 2019. godine podnio apelaciju u predmetu broj AP-2840/19. Također, Ustavni sud zapaža da je apelant u ovom predmetu protiv rješenja Vrhovnog suda od 27. kolovoza 2019. godine, koje mu je dostavljeno 18. rujna 2020. godine, podnio apelaciju 17. studenog 2020. godine. Imajući u vidu da su obje apelacije podnesene u roku od 60 dana, Ustavni sud zapaža da je apelacija podnesena u roku kako je propisano člankom 18. stavak (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz članka 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očito (*prima facie*) neutemeljena.

30. Imajući u vidu odredbe članka VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da apelacija ispunjava uvjete u pogledu dopustivosti.

VII. Meritum

31. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije, pravo na dom iz članka II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 8. Europske konvencije, te pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

32. Imajući u vidu sadržaj apelantovih navoda i okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud će osporene odluke najprije ispitati u svezi s garancijama prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

Pravo na imovinu

33. Članak II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sve osobe na teritoriju Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode iz ovog članka, stavak 2 što uključuje:

k) Pravo na imovinu;

34. Članak 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju u relevantnom dijelu glasi:

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Nitko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utječu na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine sukladno općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

35. U konkretnom slučaju, Ustavni sud primjećuje da je osporenim presudama apelant obvezan na isplatu iznosa za ukupno sporno razdoblje. Međutim, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju radi o nametanju dva vida financijskih obveza apelantu zbog: i) naplate računa za isporučenu toplotnu energiju za vrijeme dok je bio priključen na sustav centralnog grijanja i ii) nametanja apelantu financijskih obveza plaćanja fiksnih troškova za razdoblje nakon što je isključen iz tog sustava. Stoga će Ustavni sud analizirati pravo na imovinu u odnosu na svaku od tih obveza pojedinačno.

i. U odnosu na naplatu računa za korištenu toplotnu energiju

36. Ustavni sud smatra da se u odnosu na ovu apelantovu obvezu svakako radi o miješanju u apelantovo pravo na imovinu, ali da je ono zakonito i proporcionalno općem interesu zajednice. Naime, apelant ni ne spori da je u razdoblju od 1. srpnja do 12. listopada 2009. godine bio priključen na sustav centralnog grijanja i da mu je za to razdoblje isporučivana toplotna energija. Stoga, Ustavni sud smatra da je u odnosu na apelantovu obvezu da tužitelju plati grijanje za razdoblje u kojem je bio priključen na sustav centralnog grijanja apelacija neutemeljena.

ii. U odnosu na naplatu fiksnih troškova

37. U odnosu na ovaj dio obvezivanja apelanta, Ustavni sud smatra da je također nesporo da se u konkretnom postupku odlučivalo o apelantovoj imovini koja uživa zaštitu u smislu članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju. U svezi s time, Ustavni sud najprije ukazuje da je temeljni cilj članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju zaštititi osobu od neopravdanog miješanja države u mirno uživanje njezine imovine. Međutim, na temelju članka 1. Europske konvencije, svaka će ugovorna stranka „osigurati svakome unutar (njezine) jurisdikcije prava i slobode definirane u Konvenciji“. Ispunjavanje te opće dužnosti može povlačiti za sobom pozitivne obveze svojstvene osiguravanju učinkovitog ostvarivanja zajamčenih

prava. U kontekstu članka 1. Protokola broj 1, čak i u slučajevima koji uključuju sporove između pojedinaca i tvrtki, te pozitivne obveze mogu zahtijevati od države da poduzme mjere potrebne za zaštitu prava imovine. To posebno znači da su države pod obvezom osigurati sudske postupke koji nude potrebna procesna jamstva i omogućuju domaćim sudovima da učinkovito i pravično sude u svim slučajevima koji se tiču imovinskih pitanja (vidi Europski sud, *Anheuser – Busch Inc protiv Portugala* [VV], presuda od 11. siječnja 2007. godine, predstavka broj 73049/01, točka 83. i *Bistrović protiv Hrvatske*, presuda od 31. svibnja 2007. godine, predstavka broj 25774/05, točka 33.).

38. Iako granice između pozitivnih i negativnih obveza ne mogu biti precizno definirane, primjenljiva načela su ipak slična. Bilo da se predmet razmatra u svjetlu pozitivne obveze države ili u smislu miješanja vlasti koje mora biti opravdano, kriteriji koji se moraju primijeniti se u biti ne razlikuju. U oba konteksta mora se obratiti pozornost na pravičnu ravnotežu koja se mora postići između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice u cjelini. Također, ciljevi koji su spomenuti u ovoj odredbi mogu biti od određenog značaja pri ocjeni je li postignuta ravnoteža između zahtjeva općeg interesa zajednice i apelantovog prava na imovinu. Država u oba konteksta uživa određenu diskrecijsku ocjenu u određivanju koraka koje treba poduzeti radi osiguranja poštovanja prava iz Europske konvencije (vidi Europski sud, *Kotov protiv Rusije* [VV], presuda od 3. travnja 2012. godine, predstavka broj 54522/00, točka 110. i *Arzhiyeva i Tsadayev protiv Rusije*, presuda od 13. studenog 2018. godine, predstavka br. 66590/10 i 3773/11, točka 49.).

39. Ustavni sud primjećuje da naknada fiksnih troškova nije utjecala na apelantovo pravo da raspolaže (založi, posudi ili proda) svojim stanom. Međutim, ona predstavlja financijski teret koji je izravno povezan s grijanjem stana i mogao je utjecati na ostvarivanje apelantovog prava korištenja i posjeda stana. Sukladno tome i u mjeri u kojoj je ova naknada bila rezultat državne regulative, Ustavni sud, kao i Europski sud u sličnom slučaju, smatra da je stalna primjena ove naknade predstavljala sredstvo državne kontrole korištenja apelantove imovine u smislu drugog stavka članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju (vidi Europski sud, *Strezovski i drugi protiv Sjeverne Makedonije*, presuda od 27. veljače 2020. godine, predstavka br. 14460/16, točka 65.).

40. Sukladno navedenom, Ustavni sud treba ispitati je li način na koji su domaći sudovi obvezali apelanta na plaćanje duga za fiksne troškove u vrijeme kada je bio isključen iz sustava centralnog grijanja opravdan u svjetlu primjenjivih načela (vidi, *ibid.*, točka 66.; također i *Broniowski protiv Poljske*, presuda od 22. lipnja 2004. godine, predstavka broj 31443/96, toč. 147–150. i *Uzelac i Đekić protiv Hrvatske*, presuda od 4. lipnja 2020. godine, predstavka br. 6161/13 i 57863/14, točka 90.). Dakle, Ustavni sud treba odgovoriti na sljedeća pitanja: (a) je li miješanje predviđeno zakonom, (b) služi li miješanje zakonitom cilju u općem ili javnom interesu i (c) je li miješanje proporcionalno cilju, tj. uspostavlja li pravičnu ravnotežu između prava apelanata i općeg ili javnog interesa.

a) Je li miješanje bilo predviđeno zakonom?

41. Prilikom ocjene zakonitosti miješanja u imovinu Ustavni sud podsjeća da je, prema praksi Europskog suda, prvi i najvažniji zahtjev iz članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju onaj koji traži da miješanje javnih vlasti u pravo na imovinu bude „zakonito“. Načelo zakonitosti podrazumijeva da su primjenjive odredbe domaćeg prava dovoljno dostupne, precizne i predvidljive u svojoj primjeni (vidi Europski sud, *Bradshaw i drugi protiv Malte*, presuda od 23. listopada 2018. godine, predstavka br. 37121/15, točka 52.). Također, bitno je naglasiti da se pojam „zakon“ u smislu članka 1. Protokola broj 1 Europske konvencije odnosi na koncept koji obuhvaća kako zakonsko pravo tako i sudsku praksu (vidi Europski sud, *Brezovec protiv Hrvatske*, presuda od 29. ožujka 2011. godine, predstavka broj 13488/07, točka 60.).

42. Redoviti sudovi su obvezali apelanta na plaćanje fiksnih troškova pretežito na temelju Odluke iz 1982. godine koja je bila na pravnoj snazi u vrijeme nastanka obveze. Odluka iz 1982. godine, između ostalog, regulirala je pitanja isporuke toplotne energije, prekid i ograničenje isporuke toplotne energije. Ona je imala svojstvo podzakonskog akta koji je bio objavljen u službenom glasniku (vidi točka 19. ove odluke) i bila je dostupna svima. Primjenjivala se na sve korisnike, odnosno neposredne korisnike u stambenim zgradama na području Sarajeva koje su priključene na takav sustav centralnog grijanja. Dakle, u konkretnom slučaju nesumnjivo je da propisi koji su primijenjeni u donošenju osporenih odluka ispunjavaju formalnopravne zahtjeve „zakonitosti“ u smislu javne objave i dostupnosti.

43. Ustavni sud će dalje razmotriti i pitanje jesu li sporne odredbe bile dovoljno jasne i precizne. Kada su u pitanju fiksni troškovi za isporuku toplotne energije koji su obračunati nakon što je apelant isključen iz sustava centralnog grijanja, Ustavni sud zapaža da Odluka iz 1982. godine nije sadržavala posebne odredbe o mogućnosti trajnog isključenja, niti o obvezi plaćanja fiksnih troškova za isporuku toplotne energije nakon isključenja. To upućuje na zaključak da su svi korisnici u stambenim zgradama u kojima se toplotna energija isporučuje kroz centralno grijanje, bez obzira na to jesu li priključeni na sustav centralnog grijanja, bili dužni plaćati naknadu. Iz odluka redovitih sudova koje su ranije bile predmet osporavanja pred Ustavnim sudom, kao i iz osporenih odluka u konkretnom predmetu, proizlazi da su sudovi o postojanju obveze isključenih korisnika na plaćanje fiksnih troškova odlučivali tumačenjem članka 50. Odluke iz 1982. godine. Sadržaj te odredbe redoviti sudovi su dovodili u svezu s okolnošću da su isključenim korisnicima, zbog karakteristike tog načina zagrijavanja, stanovi ipak zagrijavani u određenoj mjeri zbog grijanja drugih stanova u istoj zgradi, pa su utvrđivali postojanje njihove obveze na isplatu fiksnih troškova. Odlučujući o apelacijama protiv takvih odluka, Ustavni sud je zaključivao da su sudovi u obrazloženju odluka dali detaljne, jasne i precizne razloge za svoje odlučnje, zbog čega Ustavni sud nije utvrđivao postojanje proizvoljnosti u postupanju redovitih sudova (vidi Ustavni sud, odluke br. *AP-790/17* od

27. veljače 2019. godine, AP-1228/20 od 10. studenog 2020. godine i AP-1159/20 od 3. studenog 2021. godine, dostupne na www.ustavisud.ba). Prema tome, za Ustavni sud nije sporno da je apelant prilikom isključenja stana sa usluge centralnog grijanja, zbog naprijed navedenih odredbi i sudske prakse, mogao predvidjeti da će biti dužan plaćati fiksne troškove za toplotnu energiju, čak i ako je isključen iz sustava.

44. Imajući u vidu sadržaj navedenih odredbi i relevantnu sudsku praksu, Ustavni sud će u ovom dijelu prihvatiti da je miješanje u apelantovo pravo na imovinu bilo „propisano zakonom“, u smislu članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju, ali će pitanje „kvaliteta“ navedenih propisa uzeti u obzir u dijelu koji se odnosi na pitanje „proporcionalnosti“ miješanja.

b) Je li miješanje služilo zakonitom cilju u općem interesu?

45. Ustavni sud podsjeća da mjera usmjerena na kontrolu korištenja imovine može biti opravdana samo ako se dokaže, između ostalog, da je „sukladna općem interesu“. Pri tome iz prakse Europskog suda proizlazi da su zbog izravnog poznavanja svog društva i njegovih potreba nacionalne vlasti u načelu u boljem položaju od međunarodnog suca da cijene ono što je u „općem“ ili „javnom“ interesu (*op. cit.* presuda *Bradshaw i drugi*, točka 54.). Bitno je naglasiti da je pojam „javnog interesa“ nužno opsežan i da države uživaju određeno polje slobodne procjene da definiraju što je „u javnom interesu“ (*op. cit.* presuda *Strezovski i drugi*, točka 70. sa daljnjim referencama).

46. U ovom slučaju, Ustavni sud zapaža da je tužitelj javno komunalno poduzeće čiji je zadatak učinkovita i sigurna opskrba grijanjem, između ostalih, zgrada kolektivnog stanovanja, što nesporno predstavlja djelatnost od općeg interesa u kojoj javne vlasti imaju široko polje slobodne procjene. Naime, isporuka toplotne energije je u interesu fizičkih i pravnih osoba koji koriste tu uslugu. Stoga i propisivanje obveze plaćanja naknade za isporučenu toplotnu energiju služi javnom interesu osiguranja stabilnosti energetskega sektora i kvaliteta toplotne energije isporučene korisnicima priključenim na sustav daljinskog grijanja u stambenim zgradama. U svezi s time, Ustavni sud ističe da je u već spomenutoj presudi *Strezovski i drugi* Europski sud istaknuo da se neizravno korištenje grijanja od isključenih korisnika, posebno ako se radi „o značajnom udjelu pogođenog tržišta“, može smatrati čimbenikom koji može utjecati na stabilnost energetskega sektora u cjelini. Nadalje, prema stavu Europskog suda, nije nerazumno da „specifična priroda kolektivnog stanovanja“ ima utjecaj na učinkovitost sustava daljinskog grijanja na razini zgrade. Stoga je Europski sud, polazeći od stava da je pojam „javnog interesa“ nužno opsežan i da države uživaju određeno polje slobodne procjene u definiranju što je „u javnom interesu“, zaključio da je „spreman prihvatiti“ da je obveza plaćanja stalne naknade za grijanje koja je nametnuta podnositeljima zahtjeva čiji su stanovi bili isključeni iz sustava daljinskog grijanja slijedila legitimni cilj osiguravanja „sigurne i učinkovite opskrbe toplotom“ (*op. cit.* presuda *Strezovski i drugi*, toč. 73–75.).

Prema tome, imajući u vidu praksu Europskog suda iz navedene presude, Ustavni sud smatra da se i u konkretnom slučaju može smatrati da je obvezivanje apelanta da plati naknadu u visini fiksnih troškova za razdoblje kada je bio isključen iz sustava centralnog grijanja slijedilo legitimni cilj osiguravanja sigurne i učinkovite opskrbe toplinom u stambenim zgradama.

c) Postoji li pravična ravnoteža između apelantovog prava i općeg javnog interesa?

47. Ustavni sud dalje podsjeća da se svakim miješanjem u pravo na imovinu mora postići „pravična ravnoteža“ između zahtjeva javnog interesa (legitimnog cilja) koji se želi postići i zaštite temeljnih prava pojedinaca. To nije moguće postići ako apelanti moraju snositi „poseban i pretjeran teret“ (vidi Europski sud, *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21. veljače 1986. godine, serija A, broj 98, toč. 46. i 50. i *Dickmann i Gion protiv Rumunjske*, presuda od 24. listopada 2017. godine, predstavka broj 10893/04, točka 90.). Europski sud je naglasio da se prilikom procjene usklađenosti miješanja sa člankom 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju moraju sveukupno razmotriti razni interesi koji su u pitanju jer je Europska konvencija namijenjena zaštiti prava koja su „praktična i učinkovita“. Ta procjena može uključivati ne samo uvjete i mjere već i postojanje proceduralnih i drugih zaštitnih mjera koje osiguravaju da rad sustava i njegov utjecaj na nečija vlasnička prava nisu proizvoljni niti nepredvidivi. Nesigurnost, bilo da je zakonodavna, administrativna ili da proizlazi iz prakse koju primjenjuju vlasti, čimbenik je koji treba uzeti u obzir pri ocjeni ponašanja države (*op. cit.* presuda *Broniowski*, točka 151.).

48. Kada su u pitanju fiksni troškovi za isporuku toplotne energije, Ustavni sud smatra da je bilo nužno voditi računa da trenutkom isključenja apelantovog stana iz sustava centralnog grijanja on ne želi biti korisnik toplotne energije. Stoga, svako nametanje plaćanja fiksnih troškova moralo je biti utemeljeno na objektivnim okolnostima koje trebaju biti razumno opravdane kako bi se, ukoliko zaista postoji snažan javni interes, u što manjoj mjeri zadiralo u vlasnička prava isključenih korisnika. Bitno je naglasiti i da je u Bosni i Hercegovini nesporno uspostavljeno načelo slobode ugovaranja roba i usluga (članak 10. Zakona o obligacijskim odnosima; u daljnjem tekstu: ZOO) i da, sukladno tom načelu, vlasnici stanova moraju imati slobodu u izboru načina zagrijavanja svojih stanova (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-1820/15* od 20. prosinca 2017. godine, objavljena u „Službenim novinama FBiH“ broj 9/18, toč. 39–42.). Kako je već navedeno, za Ustavni sud nije sporno da je prilikom isključenja stana iz sustava centralnog grijanja, zbog naprijed navedenih odredbi i sudske prakse, apelant mogao predvidjeti da će biti dužan plaćati naknadu za toplotnu energiju. Međutim, Ustavni sud zapaža da se ukupni apelantov financijski teret, koji se sastoji od 40 % iznosa računa za grijanje, ne može smatrati značajnim, te da može imati odvratajući učinak na slobodu ugovaranja korisnika.

49. Ustavni sud, također, zapaža da je Europski sud u predmetu *Strezovski i drugi*, u kojem je utvrđena povreda prava na imovinu iz članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju zbog nepostojanja pravične ravnoteže, između ostalog, ukazao da pojedinačne okolnosti povezane s jedinicama podnositelja zahtjeva nisu igrale nikakvu ulogu u sudskom presuđivanju njihovih zahtjeva (*op. cit.* presuda *Strezovski i drugi*, točka 85.). Također, Europski sud je naglasio da javne vlasti moraju biti oprezne u nastojanju da osiguraju da mjere poput ove ne dovedu do neravnoteže koja nameće pretjerani teret vlasnicima isključenih jedinica, dok se privatnim opskrbljivačima toplinom omogućuje potencijalno neopravdana dobit. U takvim okolnostima postaju nužna postupovna jamstva (*idem*, točka 86.). Stoga je, kako je navedeno, u postupku bilo nužno da se na precizan način utvrde činjenice koje podnositelji osporavaju, te izvrši provjera njihovih tvrdnji o razini grijanja u zgradi koju su njihove stambene jedinice navodno koristile. Tek nakon provjere svih relevantnih čimbenika, domaća bi tijela mogla dati objektivnu procjenu „neizravne“ uporabe grijanja u svakom pojedinačnom slučaju (*idem*, točka 87.).

50. Ustavni sud podsjeća da se računi fiksnog dijela računa u visini od 40 % sastoje, između ostalog, od zakupa kapaciteta, neizravnog zagrijavanja i gubitka toplote u instalaciji grijanja objekta. U konkretnom slučaju, ne postoje bilo kakvi pokazatelji koji bi potvrđivali da je takav uopćeni način obračuna korištenja toplotne energije utemeljen na objektivnim analizama. U odsustvu takvih pokazatelja, Ustavni sud smatra da okolnosti na što se fiksni troškovi odnose i da iznose 40 % iznosa računa upućuju na zaključak da je stvarni smisao tih odredbi potreba za osiguranjem financijske stabilnosti tužitelja kao javnog komunalnog poduzeća. Time se u značajnoj mjeri financijski teret prebacuje na vlasnike stanova koji ne žele koristiti uslugu grijanja, što samo po sebi upućuje da ti vlasnici moraju snositi „poseban i pretjeran teret“ funkcioniranja te komunalne usluge.

51. Također, Ustavni sud uočava da je, za razliku od predmeta *Strezovski i drugi* u kojem je opskrbljivač bio privatno poduzeće, u konkretnom slučaju isporučitelj toplotne energije javno komunalno poduzeće, čiji je osnivač javna vlast. Međutim, Ustavni sud zapaža da javna vlast nije propisala bilo kakve uvjete pod kojima bi vlasnici stambenih jedinica u zgradama kolektivnog stanovanja mogli tražiti potpuno ili djelomično izuzeće od plaćanja fiksnih troškova za isporuku toplotne energije u ovisnosti o njihovom položaju u zgradi, sastavu ili konstrukciji unutarnjih instalacija i sl. Prema tome, Ustavni sud smatra da javna vlast nije učinila bilo što kako bi navodno korištenje toplotne energije isključenih korisnika individualizirala i korisnicima omogućila dovoljna proceduralna jamstva kako bi mogli biti izuzeti od takvog plaćanja ili barem smanjiti visinu njihove obveze.

52. Razmatrajući ukupnost sporne situacije, Ustavni sud smatra da nije moguće zanemariti ni to da je 2013. godine donesena Uredba kojom je stavljena izvan snage Odluka iz 1982. godine i kojom je, između ostalog, propisana obveza plaćanja fiksnih troškova za vrijeme isključenja iz sustava zbog neplaćenih računa (vidi točka 22. ove

odluke). Nakon toga je Uredbom iz 2016. godine propisana mogućnost raskida ugovora s tužiteljem, ali uz obvezu plaćanja fiksnih troškova i nakon raskida ugovora i isključenja iz sustava (vidi točka 23. ove odluke). Ustavni sud, također, ističe da je Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine zaključilo da se odredbama kojima je propisana paušalna naknada za isključene korisnike narušavaju odredbe Zakona o konkurenciji, odnosno da je tužitelj „zloporabio vladajući položaj na tržištu isporuke toplotne energije u Kantonu Sarajevo“. U rješenju Konkurencijskog vijeća od 7. lipnja 2018. godine navedeno je i da: „[...] ukoliko KJKP ‘Toplane – Sarajevo’ utvrdi kako su ispunjeni svi uslovi prema kojima se vrši isključivanje korisnika sa mreže, u tom slučaju, danom isključenja, raskida se poslovni odnos između KJKP ‘Toplane – Sarajevo’ i korisnika isporučene toplotne energije, pa je obavezno prestati sve finansijske obaveze korisnika prema KJKP ‘Toplane – Sarajevo’...“ (str. 20. rješenja, dostupno na internetskoj stranici Konkurencijskog vijeća). U tom pogledu, važno je naglasiti da iz relevantnih propisa proizlazi i da je nadležna javna vlast, nakon donošenja navedenog zaključka, izmijenila odredbe Tarifnog sustava tužitelja tako što je izbrisala odredbe kojima je bilo predviđeno plaćanje fiksnih troškova za korisnike koji su isključeni (vidi točka 26. ove odluke). Međutim, i dalje su ostale na snazi odredbe Uredbe o općim uvjetima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije koje nisu bile mijenjane, koje se odnose na naplatu fiksnih troškova za isključene korisnike.

53. Ustavni sud ističe da je slično pitanje razmatrao i u odluci u predmetu broj *AP-4336/19* (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj *AP-4336/19* od 9. lipnja 2021. godine, točka 34., dostupna na www.ustavnisud.ba). Naime, Ustavni sud je u navedenoj odluci zaključio da nema proizvoljnosti u odluci Suda BiH kojom je utvrđeno „da je apelant zloporabio dominantan položaj na tržištu isporuke toplotne energije, u smislu odredaba članka 10. stavak 2. točka d) Zakona o konkurenciji jer je Odlukom o cijeni nametnuo obvezu plaćanja paušala, za što ne postoji pravna osnova u Zakonu o komunalnim djelatnostima.“ Ustavni sud smatra da se u navedenoj odluci također zaključuje da se obvezivanje na plaćanje fiksnih troškova grijanja, za vrijeme dok su korisnici isključeni iz sustava grijanja, ne postiže pravična ravnoteža između zahtjeva javnog interesa i zaštite temeljnih prava pojedinaca, te da oni moraju snositi „poseban i pretjeran teret“ održavanja i funkcioniranja takvog sustava grijanja. Imajući u vidu stavove iz navedene odluke Ustavnog suda, praksu Europskog suda, ali i učestalost problema, dugogodišnje nemijenjanje relevantnih propisa u spornom dijelu i njihovo prilagođavanje uvjetima tržišne ekonomije, nepoštovanje načela slobode ugovaranja roba i usluga i ravnopravnosti ugovornih strana u smislu ZOO-a, stavove nadležnih regulatornih tijela, te posljedice koje naplata fiksnih troškova ima u odnosu na pravo na imovinu, Ustavni sud smatra da više nije svrsishodno nastaviti s praksom iz ranije spomenutih odluka br. *AP-790/17* od 27. veljače 2019. godine i *AP-1159/20* od 3. studenog 2021. godine (vidi točka 43. ove odluke). Stoga, Ustavni sud smatra da se obvezivanjem apelanta na plaćanje fiksnih troškova, nakon što je isključen iz sustava

centralnog grijanja, ne postiže pravična ravnoteža između apelantovog prava na imovinu i općeg interesa zajednice zato što apelant na taj način snosi „poseban i pretjeran teret“ održavanja i funkcioniranja takvog sustava grijanja.

54. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je prekršeno apelantovo pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

55. Ustavni sud ukazuje da je osporenim odlukama apelant obavezan isplatiti ukupan iznos dugovanja za sporno razdoblje, tako da nije moguće utvrditi koliki je apelantov dug za isporučenu energiju za razdoblje kada je bio u sustavu centralnog grijanja (u odnosu na ovaj dio apelacija je odbijena), a koliki je dug na ime „fiksnih troškova“ nakon isključenja iz tog sustava (utvrđeno kršenje prava). Stoga, Ustavni sud smatra da je potrebno, s ciljem zaštite apelantovih ustavnih prava, ukinuti osporenu presudu Kantonalnog suda u cijelosti i predmet vratiti Kantonalnom sudu kako bi donio novu odluku sukladno garancijama iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju.

56. Ustavni sud, također, smatra da je svrsishodno, s ciljem sprječavanja daljnjeg kršenja temeljnih ljudskih prava, da se ova odluka dostavi i Vladi Kantona Sarajevo kako bi izmijenila važeće odredbe Uredbe o općim uvjetima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije koje se odnose na naplatu fiksnih troškova nakon što je korisnik isključen iz sustava centralnog grijanja.

Ostali navodi

57. Apelant smatra da mu je u postupku koji je okončan osporenom odlukom povrijeđeno i pravo na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije i pravo na dom iz članka II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 8. Europske konvencije. U svezi s tim, Ustavni sud zapaža da apelant tvrdnje o povredi navedenih prava, u biti, temelji na istim navodima koje je Ustavni sud već elaborirao u prethodnim točkama ove odluke prilikom razmatranja kršenja prava na imovinu. S obzirom na to, Ustavni sud smatra da nije potrebno posebno razmatrati i navode o kršenju prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. Europske konvencije i prava na dom iz članka II/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 8. Europske konvencije.

VIII. Zaključak

58. Ustavni sud zaključuje da je prekršeno apelantovo pravo na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju u situaciji kada se odlukama redovitih sudova kojima je apelant obavezan na naplatu fiksnih troškova grijanja, nakon što je njegov stan isključen iz sustava centralnog grijanja, ne

postiče pravična ravnoteža između zahtjeva općeg interesa zajednice i zaštite temeljnih prava pojedinaca s obzirom na to da apelant mora snositi „poseban i pretjeran teret“ održavanja i funkcioniranja takvog sustava grijanja.

59. S druge strane, Ustavni sud zaključuje da ne postoji kršenje apelantovog prava na imovinu iz članka II/3.(k) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 1. Protokola broj 1 uz Europsku konvenciju u situaciji kada su odluke redovitih sudova kojima je apelant obvezan na plaćanje duga za toplotnu energiju, koji je nastao za vrijeme dok je bio priključen na sustav centralnog grijanja, ali nije redovito plaćao naknadu za isporučenu energiju, utemeljene na zakonu, služe javnom interesu i njima se postiče pravična ravnoteža između zahtjeva javnog interesa i zaštite temeljnih prava pojedinaca.

60. Na temelju članka 59. st. (1), (2) i (3) i članka 62. stavak (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

61. Prema članku VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obvezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić

Предмет број АП-3921/21

**ОДЛУКА О
ДОПУСТИВОСТИ И
МЕРИТУМУ**

Апелација Среде Вучановића и Душка Вучановића из Котор Вароши, које заступа Горан Бубић, адвокат из Бање Луке, против пресуда Врховног суда Републике Српске бр. 71 0 П 235035 21 Рев 2 од 25. августа 2021. године, 71 0 П 235035 21 Рев 3 од 10. новембра 2021. године и 71 0 П 235035 22 Рев 4 од 31. августа 2022. године

Одлука од 2. новембра 2022. године

Уставни суд Босне и Херцеговине у Великом вијећу, у предмету број **АП-3921/21**, рјешавајући апелацију **Среде Вучановића и Душка Вучановића**, на основу члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1) и (2) и члана 62 став (1) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), у саставу:

Валерија Галић, предсједница

Миодраг Симовић, потпредсједник

Мирсад Теман, потпредсједник

Сеада Палаврић, судија

Златко М. Кнежевић, судија

на сједници одржаној 2. новембра 2022. године донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Усваја се апелација Среде Вучановића и Душка Вучановића.

Утврђује се повреда права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Укидају се пресуде Врховног суда Републике Српске бр. 71 0 П 235035 21 Рев 3 од 10. новембра 2021. године и 71 0 П 235035 22 Рев 4 од 31. августа 2022. године.

Предмет се враћа Врховном суду Републике Српске који је дужан да по хитном поступку донесе нову одлуку у складу са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права.

Налаже се Врховном суду Републике Српске да, у складу са чланом 72 став (5) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, у року од три мјесеца од дана достављања ове одлуке обавијести Уставни суд Босне и Херцеговине о предузетим мјерама с циљем извршења ове одлуке.

Образложење

I. Увод

1. Средо Вучановић и Душко Вучановић (у даљњем тексту: првоапелант и другоапелант, заједно: апеланти) из Котор Вароши, које заступа Горан Бубић, адвокат из Бање Луке, поднијели су 15. новембра 2021. године апелацију Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) против Пресуде Врховног суда Републике Српске (у даљњем тексту: Врховни суд) број 71 0 П 235035 21 Рев 2 од 25. августа 2021. године. Апеланти су 17. јануара 2022. године допунили апелацију и оспорили Пресуду Врховног суда број 71 0 П 235035 21 Рев 3 од 10. новембра 2021. године. Апеланти су 4. октобра 2022. године допунили апелацију и оспорили Пресуду Врховног суда број 71 0 П 235035 22 Рев 4 од 31. августа 2022. године.

II. Поступак пред Уставним судом

2. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Врховног суда и З. В. (у даљњем тексту: тужитељица) затражено је 8. и 9. септембра 2022. године, те 11. и 20. октобра 2022. године да доставе одговоре на апелацију.

3. Врховни суд је доставио одговор на апелацију 9. септембра и 14. октобра 2022. године. Тужитељица није доставила одговор на апелацију у остављеном року.

4. Одговори на апелацију достављени су апелантима на изјашњење 3. и 20. октобра 2022. године, али они нису доставили изјашњење у остављеном року.

III. Чињенично стање

5. Чињенице предмета које произлазе из апелационих навода и докумената предочених Уставном суду могу да се сумирају на сљедећи начин.

Хронологија парничног поступка окончаног Одлуком Уставног суда број АП-1762/20

6. Пресудом Основног суда у Бањој Луци (у даљњем тексту: Основни суд) број 71 0 П 235035 18 П 2 од 27. децембра 2018. године одбијен је тужбени захтјев којим је тужитељица тражила да се утврди да су она и првоапелант у току трајања брачне заједнице по основу својих доприноса стекли заједничку непокретност (ближе означена у изреци, у даљњем тексту: спорна непокретност) од по 1/6 дијела, што су апеланти дужни признати и издати јој ваљану исправу подобну за укњижбу права својине с 1/6 дијела; да се утврди да је дјелимично ништав Уговор о поклону од 27. новембра 2009. године у дијелу којим је првоапелант поклатио другоапеланту удио од 1/6 дијела на спорној непокретности. Даље је одбијен тужбени захтјев

којим је тужитељица тражила да се обавезе првоапелант да тужитељици, по основу доприноса у стицању брачне имовине на име $\frac{1}{4}$ дијелова њеног припадајућег дијела прихода остварених издавањем у закуп два пословна простора у спорној непокретности за одређени период, исплати износ од 64.946,63 КМ са законском затезном каматом. Такође је одбијен тужбени захтјев да се обавезу апеланти да тужитељици, по основу доприноса у стицању брачне имовине на име $\frac{1}{4}$ дијелова од прихода остварених издавањем у закуп два пословна простора у спорној непокретности за одређени период, солидарно исплате износ од 61.846,60 КМ са законском затезном каматом. Првостепеном пресудом тужитељица је обавезана да апелантима надокнади трошкове поступка. Основни суд је у образложењу навео, између осталог, да су тужитељица и првоапелант закључили брак 20. фебруара 1974. године, да је фактичка брачна заједница престала током 1996. године, те да је брак разведен 2010. године. Затим, Основни суд је навео да је првоапелант на основу Уговора о финансирању реконструкције и опремању пословног објекта и стицања права сусвојине од 15. априла 1991. године (у даљњем тексту: Уговор од 15. априла 1991. године) фактички стекао $\frac{1}{3}$ спорне непокретности. Основни суд је навео да из рјешења тог суда од 25. априла 1991. године произлази да је првоапеланту дозвољено полагање исправа с циљем предбиљежбе права својине на спорној непокретности. Основни суд је навео да ће тек када се заврши реконструкција и опремање спорне непокретности првоапелант стећи право укњижбе права сусвојине, односно да ће тада предбиљежба бити оправдана. Стога је Основни суд заузео становиште да првоапелант 25. априла 1991. године није стекао право сусвојине на спорној непокретности од $\frac{1}{3}$ дијелова, јер да јесте он био би укњижен у евиденцију својине, тј. у земљишну књигу.

7. Пресудом Окружног суда у Бањалуци (у даљњем тексту: Окружни суд) број 71 0 П 235035 19 Гж 2 од 24. јуна 2019. године одбијена је тужитељичина жалба и тужитељичин захтјев за накнаду трошкова састављања жалбе и потврђена је првостепена пресуда. Окружни суд је у образложењу навео да предбиљежба нема стварноправне посљедице за стицање права својине, односно сусвојине на спорној непокретности. Окружни суд је нагласио да је предбиљежба условни и привремени упис права на непокретностима, те да из изведених доказа произлази да се првоапелант уписао сувласником на спорној непокретности 19. фебруара 2008. године, након фактичког престанка брачне заједнице. Окружни суд је закључио да тужитељица није доказала да је спорна непокретност стечена њеним доприносом и радом за вријеме трајања брачне заједнице у периоду од 1974. до 1996. године, када је престала, те стога нема карактер брачне стечевине у смислу одредбе члана 270 став 5 Породичног закона.

8. Пресудом Врховног суда број 71 0 П 235035 19 Рев од 19. фебруара 2020. године усвојена је тужитељичина ревизија, те у коначници утврђено да су тужитељица и првоапелант у току трајања брачне заједнице стекли спорну непокретност, што

су апеланти дужни признати и издати тужитељици ваљану исправу подобну за укњижбу права својине с 1/6 дијела, те је утврђено да је дјелимично ништав Уговор о поклону непокретности од 27. новембра 2009. године. У преосталом дијелу у којем је тужитељица тражила исплату прихода остварених по основу закупнине, те у дијелу одлуке о трошковима поступка, другостепена пресуда је укинута и предмет је у том дијелу враћен другостепеном суду на поновно суђење. Врховни суд је у образложењу навео да је првоапеланту дозвољено полагање исправа с циљем предбиљежбе права својине на 1/3 спорне непокретности. Врховни суд је истакао да чињеница да је првоапелант уписан 2008. године као сувласник спорне непокретности није од значаја за стицање заједничке својине, нити на тужитељичин удио. Осим тога, Врховни суд је закључио да су тужитељица и првоапелант у току трајања брачне заједнице стекли заједничку имовину (1/3 спорне непокретности) у смислу одредби чл. 270 став 5 и 272 став 1 Породичног закона и да је удио у стицању сваког од супружника 1/6 дијела. С обзиром на то да је првоапелант, противно одредби члана 271 Породичног закона, Уговором о поклону од 27. октобра 2009. године располагао и дијелом заједничке имовине који припада тужитељици, Врховни суд је закључио да је Уговор о поклону дјелимично ништав у 1/6 дијела располагања спорном непокретношћу.

9. Апеланти су 15. маја 2020. године поднијели апелацију Уставном суду против Пресуде Врховног суда број 71 0 П 235035 19 Рев од 19. фебруара 2020. године.

10. Одлуком Уставног суда о допустивости и меритуму број АП-1762/20 од 8. септембра 2021. године усвојена је апелација коју су апеланти поднијели против Пресуде Врховног суда број 71 0 П 235035 19 Рев од 19. фебруара 2020. године, утврђена повреда права на правично суђење из члана II(3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција). Наведена пресуда Врховног суда је укинута и предмет је враћен том суду с налогом да по хитном поступку донесе нову одлуку у складу са чланом II(3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 Европске конвенције (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број АП-1762/20 од 8. септембра 2021. године, објављена на www.ustavisud.ba). У образложењу одлуке Уставни суд је нагласио да Врховни суд није, у складу са својом позитивном обавезом, дао јасне и прецизне разлоге за закључак да је првоапелант, закључивањем Уговора од 15. априла 1991. године и уписом предбиљежбе стицања права сусвојине, стекао ванкњижну сусвојину на спорној непокретности. На основу тог закључка, суд је заузео становиште да сусвојински дио на спорној непокретности представља брачну стечевину. Уставни суд је такође закључио да образложење оспорене одлуке не садржи анализу нормативног правног оквира који регулише правно дејство предбиљежбе, што, према мишљењу Уставног суда, представља релевантан аспект који је од утицаја на коначну одлуку у конкретном случају.

Поновни поступак након пресуде Врховног суда од 19. фебруара 2020. године (тужитељичин захтјев за исплату прихода од закупнине)

11. У међувремену, дакле прије доношења наведене одлуке Уставног суда, Окружни суд, којем је пресудом Врховног суда од 19. фебруара 2020. године предмет враћен на поновно одлучивање у дијелу исплате прихода од закупнине, донио је Пресуду број 71 0 П 235035 20 Гж 3 од 24. фебруара 2021. године. Апеланти су обавезани да тужитељици исплате одређене новчане износе по основу прихода од закупнине, како је ближе наведено у изреци пресуде. Окружни суд је у образложењу навео, између осталог, да из налаза и мишљења вјештака економске струке произлази да су закупци пословних простора исплатили апелантима одређене новчане износе на име закупнине за одређене периоде (све ближе наведено у образложењу пресуде). С обзиром на то да је пресудом Врховног суда од 19. фебруара 2020. године утврђено да тужитељици припада 1/6 сусвојинског дијела на спорној непокретности, Окружни суд је навео да тужитељици по основу закупнине припада дио оствареног прихода утврђеног сусвојинског дијела.

12. Пресудом Врховног суда број 71 0 П 235035 21 Рев 2 од 25. августа 2021. године дјелимично је уважена ревизија апеланата, преиначена пресуда Окружног суда од 24. фебруара 2021. године у дијелу у којем је усвојена тужитељичина жалба, те су у коначници апеланти обавезани да тужитељици по основу прихода од закупнине исплате прецизиране новчане износе за одређене периоде (ближе наведено у изреци). Истовремено, нижестепене пресуде су укинуте и тужба је одбачена у дијелу у којем је тужитељица тражила исплату по истом основу, али за други временски период. Врховни суд је у образложењу узео у обзир налаз и мишљење вјештака економске струке, те је закључио да су апеланти у обавези да исплате тужитељици прецизиране износе сразмјерно њеном сусвојинском дијелу. Врховни суд је такође указао да се за одређени период исплате закупнине ради о пресуђеној ствари, из којег разлога је, сходно члану 196 став 2 ЗПП-а, тужба у том дијелу одбачена.

Поновни поступак након Одлуке Уставног суда број АП-1762/20

13. Пресудом Врховног суда број 71 0 П 235035 21 Рев 3 од 10. новембра 2021. године, донесеном у поступку извршења одлуке Уставног суда, усвојена је тужитељичина ревизија, пресуда Окружног суда од 24. јуна 2019. године преиначена тако што је тужитељичина жалба уважена, пресуда Основног суда од 27. децембра 2018. године преиначена тако што је утврђено да су тужитељица и првоапелант у току трајања брачне заједнице стекли спорну непокретност са по 1/6 дијела, те је утврђено да је дјелимично ништав Уговор о поклону непокретности од 27. новембра 2009. године. Истовремено, пресуда Окружног суда је укинута у дијелу којим је одлучено о тужитељичином захтјеву којим је тражила исплату

прихода од закупнине за одређене периоде, те у дијелу одлуке о трошковима поступка и предмет у том дијелу враћен другостепеном суду на поновно суђење.

14. Врховни суд је у образложењу поновио чињенична утврђења и правне ставове нижестепених судова. Затим, Врховни суд је указао да чињеница да је првоапелант тек 19. фебруара 2008. године уписан у земљишној књизи с правом сусвојине на спорној непокретности не значи да он није раније стекао одређену имовину. У вези с тим, Врховни суд је навео да је првоапелант имао правни основ за стицање права сусвојине од 1/3 дијела, што произлази из Уговора од 15. априла 1991. године. Такође, Врховни суд је навео да то право није било евидентирано у земљишној књизи само због непостојања земљишне књиге, али је у катастру непокретности било евидентирано постојање правног посла – уговора. Врховни суд је даље навео да је предбиљежба, као условни упис, извршена на основу Уговора од 15. априла 1991. године, сходно тада важећим одредбама члана 122 Закона о премјеру и катастру непокретности (у даљњем тексту: Закон о премјеру и катастру). Затим, Врховни суд је указао да је сходно одредбама чл. 124 и 128 истог закона предбиљежба „накнадно оправдана прво уписом првотуженог [првоапелант] ставком промјена 158/2007 на основу уговора од 21. 3. 2006. године“ о купопродаји још 1/3 дијела спорне непокретности (закључен са АД „Тргопром“ Котор Варош), „када је [првоапелант] уписан као посједник с 2/3 дијела у ПЛ 2484 к.о. Котор Варош, те и каснијим уписом [првоапеланта] у земљишну књигу са 2/3 сусвојинског дијела по истом том уговору од 15. 4. 1991. године и уговору од 21. 3. 2006. године“. Врховни суд је навео да је првоапелант, до уписа у земљишну књигу, био ванкњижни сувласник чије право по Уговору од 15. априла 1991. године није оспорено. Врховни суд је навео да је погрешан закључак нижестепених судова да чињеница да је у 2008. години извршен упис првоапеланта у зк. уложак значи да је тек тада стекао право из Уговора од 15. априла 1991. године, јер су се успостављањем зк. уложка стекли услови да се правни основ стицања који је првоапелант имао реализује уписом у земљишну књигу. Спорна непокретност је до тада, како је навео Врховни суд, била ванкњижна својина првоапеланта и такав третман би имала све и да 2008. године није извршен упис првоапеланта у земљишне књиге јер му тај правни основ по конкретним уговорима нико није оспорио. Врховни суд је указао да је у складу с одредбама чл. 270 став 5 и 272 став 1 Породичног закона правилно било закључити да су тужитељица и првоапелант у току трајања брачне заједнице стекли заједничку имовину. Такође, Врховни суд је указао да је првоапелант Уговором о поклону од 27. октобра 2009. године располагао дијелом заједничке имовине који припада тужитељици, што је противно одредбама члана 271 Породичног закона, па је стога Уговор о поклону дјелимично ништав у 1/6 дијела располагања спорном непокретношћу. С обзиром на Одлуку Уставног суда број АП-1762/20 од 8. септембра 2021. године којом је у цијелости укинута пресуда Врховног суда од 19. фебруара 2020. године, Врховни суд је указао да одлуке које су у међувремену донесене (Пресуда Окружног суда број 71 0 П 235035 20 Гж 3 од 24. фебруара

2021. године и Пресуда Врховног суда број 71 0 П 235035 21 Рев 2 од 28. августа 2021. године) не могу имати правно дејство.

15. Након тога Окружни суд, којем је пресудом Врховног суда од 10. новембра 2021. године предмет враћен на поновно одлучивање у дијелу исплате прихода од закупнине, донио је Пресуду број 71 0 П 235035 21 Гж 4 од 17. фебруара 2022. године. Том пресудом је дјелимично усвојена тужитељчина жалба, па је првостепена пресуда од 27. децембра 2018. године преиначена тако што су обавезани апеланти да тужитељици по том основу исплате прецизиране новчане износе за одређене временске периоде (како је наведено у изреци пресуде). Истовремено, првостепена пресуда је укинута и тужба одбачена у дијелу у којем је тужитељица тражила да јој првоапелант исплати припадајући износ по основу прихода од закупнине за одређене временске периоде (ближе наведено у изреци пресуде). Окружни суд је у образложењу навео да је пресудом Врховног суда од 10. новембра 2021. године правоснажно утврђено да су тужитељица и првоапелант током брачне заједнице стекли заједничку непокретну имовину и да је тужитељица сувласник спорне непокретности, као и да је дјелимично ништав Уговор о поклону закључен између апеланата. Окружни суд је образложио да из налаза вјештака економске струке произлази за које временске периоде и које новчане износе су апеланти примили по основу закључених уговора о закупу (све ближе наведено у образложењу пресуде). Окружни суд је закључио да су апеланти, сразмјерно тужитељчином сувојинском дијелу (1/6), у обавези да јој исплате новчане износе које је досудио. У односу на дио тужбеног захтјева који је одбачен, Окружни суд је навео да се за одређени временски период ради о пресуђеној ствари у смислу одредби члана 196 став 2 ЗПП-а.

16. Пресудом Врховног суда број 71 0 П 235035 22 Рев 4 од 31. августа 2022. године одбијена је ревизија коју су апеланти изјавили против пресуде Окружног суда од 17. фебруара 2022. године. Врховни суд је у образложењу навео да ревизијом није доведена у питање правилност оспорене пресуде. Врховни суд је навео да је налазом и мишљењем вјештака економске струке утврђено шта су првоапелант и другоапелант добили по основу издавања у закуп и за који период, тако да су у обавези да тужитељици исплате досуђене износе сразмјерно њеном сувојинском дијелу.

IV. Апелација

а) Наводи из апелације

17. Апеланти сматрају да им је повријеђено право на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције и право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

18. У наводима апелације апеланти указују да је Врховни суд занемарио упуте и становишта из одлуке Уставног суда. Надаље, апеланти наводе да је Врховни суд парафразирао прописе *in abstracto*, те да је погрешан закључак да спорна непокретност представља заједничку имовину стечену за вријеме трајања брака. Надаље, апеланти указују да је Врховни суд занемарио да је Уговор од 15. априла 1991. године уговор о улагању, што је био *conditio sine qua non* за стицање права сусвојине. Апеланти су указали да је првоапелант могао постати власник спорне непокретности тек извршеном доградњом и реконструкцијом која је завршена 2006. године, тј. десет година по фактичком престанку брака, а не на основу предбиљежбе из 1991. године. Затим, апеланти указују да је Врховни суд предбиљежби дао правни и фактички значај какав она нема. Чињеница да су тужитељица и првоапелант били у браку у вријеме предбиљежбе не доводи по сили закона до утврђења да је спорна непокретност њихова заједничка имовина ако је до улагања дошло након фактичког престанка брака. Апеланти указују да у периоду од 1991. до 1996. године првоапелант није могао оправдати предбиљежбу јер није био у могућности да врши улагање у спорну непокретност, па није могао стећи право сусвојине у том периоду, нити постати ванкњижни сувласник. Апеланти су предложили да Уставни суд по апелацији и допунама апелације донесе једну одлуку.

б) Одговор на апелацију

19. Врховни суд је навео да остаје при разлозима датим у образложењима својих одлука, да нису основани апелациони наводи о повреди права на која су се апеланти позвали, те је сходно томе предложио да се апелација одбије као неоснована.

V. Релевантни прописи

20. **Породични закон** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 54/02, 41/08, 63/14 и 56/19 – одлука УСРС)

У конкретном случају примјењује се неслужбени пречишћени текст Породичног закона („Службени гласник Републике Српске“ бр. 54/02, 41/08 и 63/14) сачињен у Уставном суду БиХ, а који у релевантном дијелу гласи:

Члан 270. став (5)

(5) Имовина коју су брачни супружници стекли радом током брачне заједнице, као и приходи из те имовине, чине заједничку имовину.

Члан 271. ст. (1) и (2)

(1) Заједничком имовином брачни супружници располажу споразумно.

(2) Својим удјелом у заједничкој имовини један брачни супружник не може самостално располагати нити га оптеретити правним послом међу живима.

2. Диоба заједничке имовине брачних супружника

Члан 272.

(1) Свакоме од брачних супружника припада по једна половина заједничке имовине.

(2) Брачни супружници могу заједничку имовину споразумно подијелити тако да одреде дијелове у читавој имовини или једном дијелу имовине или на појединој ствари, као и да сваком брачном супружнику припадну поједине ствари или права из те имовине, или да један брачни супружник исплати другом новчану вриједност његовог дијела.

21. **Закон о основним својинско-правним односима** („Службени лист СФРЈ“ бр. 6/80 и 36/90 и „Службени гласник Републике Српске“ број 38/03) у релевантном дијелу гласи:

Члан 21.

По самом закону право својине се стиче стварањем нове ствари, спајањем, мешањем, грађењем на туђем земљишту, одвајањем плодова, одржањем, стицањем својине од невластника, окупацијом и у другим случајевима одређеним законом.

22. **Закон о премјеру и катастру некретнина** („Службени лист СРБиХ“ бр. 22/1984, 12/1987, 26/1990 и 36/1990) у релевантном дијелу гласи:

Члан 97. став 1. тачка 1.

У катастар некретнина уписују се ова права:

право својине, сусвојине (сувласништво), заједничке својине;

2. Врсте уписа

Члан 115.

Упис у катастар некретнина су укњижба, предбиљежба (условни упис) и забиљежба.

Укњижба је коначан упис права на некретнинама.

Предбиљежба је условни, привремени упис права на некретнинама којом се стицање, пренос, ограничење или престанак права постиже накнадним оправдањем.

Забиљежба је упис одређених околности и чињеница које су од утицаја на располагање некретнинама (лични односи: малољетност, стављање под старатељство, продужења родитељског права, као и отварање стечаја, постојање спора, поступак експропријације, првенствени ред, принудна управа и др.).

б. Предбиљежба

Члан 120.

Ако поднесена исправа не одговара свим прописаним условима за укњижбу, може се дозволити предбиљежба.

Члан 122.

Предбиљежба ће се извршити:

- а) на основу одлуке суда или органа управе, која још није постала правно-снажна, а којом се право на некретнинама утврђује, стиче, одбија или престаје;*
- б) на основу приватне исправе којом се стичу, преносе или престају права на некретнинама, а која још није подобна за укњижбу;*
- ц) у другим случајевима одређеним законом.*

Члан 128.

Предбиљежба у сврху брисања или преноса хипотекарног потраживања на трећа лица извршиће се на основу доказа да је треће лице код суда положило износ хипотекарног потраживања.

Члан 124.

Оправдање предбиљежбе врши се:

- а) на основу правоснажне одлуке суда или органа управе;*
- б) након отклањања недостатака у приватној справи.*

Члан 128.

Ако се у одређеном року предбиљежба оправда, извршиће се укњижба права на некретнинама.

Члан 129.

Ако је предбиљежба неког права уписана против носиоца укњиженог права на некретнинама, дозволиће се даљи уписи како против укњиженог тако и против предбиљеженог носиоца тог права, а правно постојање тих уписа зависиће од тога да ли ће се предбиљежба оправдати.

Ако се предбиљежба оправда, по службеној дужности истовремено брисаће се и сви уписи који су против укњиженог носиоца права били извршени.

Ако предбиљежба неког права буде брисана, по службеној дужности брисаће се истовремено и сви уписи који су извршени поводом ове предбиљежбе.

Брисање хипотеке на којој постоји подзаложно право може се дозволити с тим да правно дејство брисања подзаложног права наступа тек када хипотека буде брисана.

VI. Допустивост

23. У складу са чланом VI/3б) Устава Босне и Херцеговине, Уставни суд, такође, има апелациону надлежност у питањима која су садржана у овом уставу када она постану предмет спора због пресуде било којег суда у Босни и Херцеговини.

24. У складу са чланом 18 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд може да разматра апелацију само ако су против пресуде, односно одлуке која се њом побија, исцрпљени сви дјелотворни правни лијекови могући према закону и ако се поднесе у року од 60 дана од дана када је подносилац апелације примио одлуку о посљедњем дјелотворном правном лијеку који је користио.

25. Прије свега, Уставни суд запажа да су апеланти првобитно поднесеном апелацијом оспорили Пресуду Врховног суда број 71 0 П 235035 21 Рев 2 од 25. августа 2021. године. Наведену пресуду апеланти су примили 22. септембра 2021. године, а апелација је поднесена 15. новембра 2021. године. Међутим, Уставни суд запажа да је Врховни суд након Одлуке Уставног суда број АП-1762/20 од 8. септембра 2021. године донио Пресуду број 71 0 П 235035 21 Рев 3 од 10. новембра 2021. године, у којој је експлицитно констатовао да у међувремену донесена Пресуда Врховног суда број 71 0 П 235035 21 Рев 2 од 28. августа 2021. године нема правно дејство. Стога, нема услова да Уставни суд испитује апелационе наводе у односу на првобитно оспорену пресуду од 25. августа 2021. године.

26. Надаље, Врховни суд је након Пресуде број 71 0 П 235035 21 Рев 3 од 10. новембра 2021. године донио и Пресуду број 71 0 П 235035 22 Рев 4 од 31. августа 2022. године које су апеланти оспорили у допунама апелације. Тим пресудама је коначно одлучено о цјелокупном тужбеном захтјеву. Дакле, у конкретном случају коначне одлуке су пресуде Врховног суда од 10. новембра 2021. и од 31. августа 2022. године против којих нема других дјелотворних правних лијекова могућих према закону. Затим, с обзиром на датум пријема односно доношења оспорених пресуда (23. децембра 2021. и 31. августа 2022. године) и датум подношења допуна апелације 17. јануара 2022. и 4. октобра 2022. године, произлази да су апелације поднесене у року од 60 дана, како је прописано чланом 18 став (1) Правила Уставног суда. Коначно, апелације испуњавају и услове из члана 18 ст. (3) и (4) Правила Уставног суда јер не постоји неки формални разлог због којег апелације нису допустиве, нити су очигледно (*prima facie*) неосноване.

27. Имајући у виду одредбе члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине и члана 18 ст. (1), (3) и (4) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да су у конкретном случају испуњени услови у погледу допустивости.

VII. Меритум

28. Апеланти сматрају да им је оспореним одлукама повријеђено право на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције и право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

Право на правично суђење

29. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:

е) Право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези с кривичним поступком.

30. Члан 6 Европске конвенције у релевантном дијелу гласи:

1. Приликом утврђивања његових грађанских права и обавеза или кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом установљеним законом.

31. Уставни суд подсјећа да је у ранијој одлуци већ утврдио да апеланти у предметном поступку уживају гаранције права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције.

32. У односу на наводе о произвољној примјени права, Уставни суд указује да је, према пракси Европског суда за људска права (у даљњем тексту: Европски суд), првенствено на домаћим органима, нарочито судовима, да рјешавају проблеме тумачења домаћих закона. Европски суд не треба поступати као суд „четврте инстанце“, те стога неће према члану 6 став 1 Европске конвенције доводити у питање оцјену домаћих судова, осим ако се њихова утврђења могу сматрати произвољним или очигледно неразумним (види Европски суд, *Аићерић против Босне и Херцеговине*, одлука од 17. децембра 2019. године, тачка 23 с даљњим референцама). Овакву праксу досљедно прати и Уставни суд у својим бројним одлукама (види, између осталих, Одлука о допустивости и меритуму број АП-20/05 од 18. маја 2005. године, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 58/05, тачка 23).

33. Такође, Уставни суд подсјећа да право на образложену одлуку представља неодвојив дио права на правично суђење и оно обавезује судове да образложе своје одлуке. Наиме, недостатак довољних и релевантних разлога у судској одлуци може указивати, између осталог, на арбитарно судско одлучивање. Међутим, то не значи и обавезу судова да детаљно одговоре на сваки аргумент који странке изнесу

у поступку, односно у жалбама или другим одговарајућим поднесцима, већ морају одговорити на оне аргументе који су кључни и одлучујући за доношење одлуке (види, нпр. Европски суд, *Ајдарић против Хрватске*, пресуда од 13. децембра 2011. године, апликација број 20883/09, тачка 34, и Уставни суд, нпр. Одлука о допуствости и меритуму број АП-2478/06 од 17. септембра 2008. године, став 22 с даљњим референцама, објављена на www.ustavnisud.ba).

34. Уставни суд запажа да је у поновном поступку, који је улиједио након одлуке Уставног суда, Врховни суд у пресуди од 10. новембра 2021. године указао да је тужитељица доказала да је првоапелант у вријеме трајања брачне заједнице стекао имовину као ванкњижни власник. Наиме, Врховни суд је образложио да је првоапеланту, на основу Уговора од 15. априла 1991. године, дозвољено полагање исправа с циљем стицања предбиљежбе права својине на 1/3 дијела спорне непокретности. При томе је Врховни суд указао да је предбиљежба извршена сходно члану 122 тада важећег Закона о премјеру и катастру, те да је накнадно оправдана у складу с одредбама чл. 124 и 128 истог закона. Уставни суд запажа да је цитираним одредбама прописан основ за извршење и оправдање предбиљежбе, те укњижба права на непокретности када се предбиљежба оправда. Уставни суд примјећује да наведеним законским одредбама, на које се у образложењу пресуде позвао Врховни суд, није регулисано правно дејство предбиљежбе (види Релевантне прописе, тачка 22).

35. Уставни суд подсјећа на садржај одредби члана 115 Закона о премјеру и катастру којим је прописано да је предбиљежба условни, привремени упис права на непокретностима којом се стицање, пренос, ограничење или престанак права постиже накнадним оправдањем. При томе, Уставни суд подсјећа да се неће упуштати у то како су редовни судови требали протумачити релевантне одредбе материјалног права с обзиром на то да је то у ингеренцији редовних судова (види Уставни суд, Одлука о допуствости и меритуму број АП-3211/19 од 16. марта 2021. године, тачка 28, доступна на www.ustavnisud.ba). Међутим, Уставни суд примјећује да се Врховни суд у образложењу пресуде уопште није бавио анализом конкретне законске норме којом је регулисано, између осталог, стицање права на непокретности у случају накнадног оправдања предбиљежбе, нити је ову законску одредбу довео у везу с околностима конкретног предмета. Уставни суд примјећује да Врховни суд, осим констатације и закључка да је извршена предбиљежба и накнадно оправдање предбиљежбе, у образложењу оспорене одлуке није размотрио питање њеног правног дејства. Наиме, није спорно да је апелант извршио предбиљежбу на основу Уговора из 1991. године, али Врховни суд није образложио шта је том предбиљежбом апелант стекао, тј. да ли се имовина стиче самим уписом предбиљежбе или њеним накнадним оправдањем.

36. У вези с тим, Уставни суд запажа да је Врховни суд закључио да је апелант до уписа у земљишну књигу био ванкњижни власник дијела спорне непокретности,

али тај закључак није образложио. Наиме, Уставни суд подсеја да је одредбама члана 97 став 1 тачка 1 Закона о премјеру и катастру прописано да се у катастар непокретности уписује право својине, сусвојине (сувласништво) и заједничка својина. Дакле, остаје неразјашњено зашто је апелант у јавним евиденцијама уписао предбилежбу ако је већ на основу Уговора из 1991. године испуњавао услове за укњижбу права својине. Стога, Уставни суд сматра да се образложење Врховног суда да право својине није било евидентирано само због непостојања земљишне књиге, код чињенице да из образложења оспорене одлуке произлази да није испуњавао услове за укњижбу, чини произвољним.

37. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да се Врховни суд у поновном поступку није бавио питањем правног дејства уписа предбилежбе у смислу релевантних одредби Закона о премјеру и катастру, што указује на закључак да Врховни суд није уважио ставове Уставног суда из Одлуке број АП-1762/20.

38. Стога, Уставни суд сматра да је оспореном одлуком повријеђено право апеланата на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције.

39. С обзиром на то да се ради о повезаним тужбеним захтјевима, те да о потраживању по основу прихода од закупнине не може бити одлучено прије него што суд донесе одлуку да ли спорна непокретност чини брачну стечевину, Уставни суд сматра да је било сврсисходно, поред пресуде Врховног суда од 10. новембра 2021. године, укинути и пресуду Врховног суда од 31. августа 2022. године.

Право на имовину

40. Апеланти, такође, наводе да им је повријеђено и право на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију. Међутим, имајући у виду закључак у вези с повредом члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Европске конвенције, Уставни суд сматра да није потребно посебно разматрати наводе апеланата о повреди права на имовину из члана II/3к) Устава Босне и Херцеговине и члана 1 Протокола број 1 уз Европску конвенцију.

VIII. Закључак

41. Уставни суд закључује да постоји кршење права апеланата на образложену судску одлуку као сегмента права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 Европске конвенције јер Врховни суд, након одлуке Уставног суда којом је већ једном утврђено кршење права на правично суђење због недостатка у образложењу одлуке тог суда, није уважио ставове које је Уставни суд изнио у Одлуци број АП-1762/20 и није размотрио правно дејство уписа предбилежбе.

42. На основу члана 59 ст. (1) и (2) и члана 62 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.
43. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић

РЕГИСТРИ ОДЛУКА

REGISTRI ODLUKA

Registar odluka po nadležnosti

1. Članak IV/3.(f) Ustava Bosne i Hercegovine

1.1. Predmet broj U-14/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 26. svibnja 2022. godine

Zahtjev Dragana Čovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za ispitivanje regularnosti postupka, odnosno utvrđivanje postojanja ili nepostojanja ustavne osnove za proglašenje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine broj 02-02-1-639/22 od 22. travnja 2022. godine štetnim za vitalni interes bošnjačkog naroda

strana 15

2. Članak VI/3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine

2.1. Predmet broj U-2/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 26. svibnja 2022. godine

Zahtjev 15 članova Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za rješavanje spora između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u svezi s aktima koje je donijela Narodna skupština Republike Srpske, i to: toč. 17., 18., 19. i 20. Deklaracije o ustavnim načelima broj 02/1-021-1034/21 od 10. prosinca 2021. godine, toč. 4. i 5. Zaključaka u svezi s Informacijom o pravosudnim institucijama BiH broj 02/1-021-1032/21 od 10. prosinca 2021. godine, toč. 4. i 5. Zaključaka u svezi s Informacijom o prijenosu nadležnosti s Republike Srpske na razinu BiH u oblasti obrane i sigurnosti broj 02/1-021-1033/21 od 10. prosinca 2021. godine, toč. 5. i 6. Zaključaka u svezi s Informacijom o prijenosu nadležnosti u oblasti neizravnog oporezivanja broj 02/1 021-1031/21 od 10. prosinca 2021. godine, te toč. 2. i 3. Zaključaka u svezi s Informacijom o prijenosu nadležnosti s Republike Srpske na razinu BiH broj 02/1-021-1030/21 od 10. prosinca 2021. godine

strana 45

2.2. Predmet broj U-15/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 14. srpnja 2022. godine

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Kaznenog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 89/21)

strana 105

2.3. Predmet broj U-10/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. rujna 2022. godine

Zahtjev šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu kompatibilnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22) sa člankom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, člankom III/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine, člankom IV/4.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člankom 2. Aneksa II. Ustava Bosne i Hercegovine

strana 121

2.4. Predmet broj U-15/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI od 22. rujna 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva

Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Uredbe o kontroli javnih nabava u svim institucijama čiji je osnivač Kanton Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 27/19, 29/19, 48/19 i 13/20)

strana 137

2.5. Predmet broj U-17/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 1. i 2. prosinca 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21) i Zakona o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22)

strana 145

2.6. Predmet broj U-27/22

ODLUKA O PRIVREMENOJ MJERI od 1. i 2. prosinca 2022. godine

Zahtjevi Željka Komića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, i Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedatelja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za donošenje privremene mjere kojom bi Ustavni sud obustavio provođenje izbornih rezultata i izvršenje osporenih odredaba (određenih amandmana na Ustav Federacije BiH i Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona) do donošenja konačne odluke Ustavnog suda o njihovom zahtjevu

strana 171

3. Članak VI/3.(c) Ustava Bosne i Hercegovine

3.1. Predmet broj U-12/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. ožujka 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Srebreniku (sudac Alen Lukač) za ocjenu ustavnosti članka 105. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14)

strana 187

3.2. Predmet broj U-13/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI od 24. ožujka 2022. godine

Zahtjev Suda Bosne i Hercegovine (suci drugostupanjskog građanskog vijeća Dinka Bešlagić-Čovrk, Sreto Crnjak i Vesna Trifunović) za ocjenu ustavnosti odredbe članka 79. Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 88/05, 53/07 [58/08 – Završne odredbe Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH], 59/09, 74/10, 42/12, 41/16 i 38/18) i odredbe članka 4. Odluke Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 42/12, 78/12, 51/13 i 68/18)

strana 215

3.3. Predmet broj U-17/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. ožujka 2022. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Mostaru (sutkinja Zuhra Hodžić-Seknić) za ocjenu ustavnosti članka 173. Zakona o radu („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 26/16, 89/18, 23/20 – odluka USFBiH, 31/20 – odluka USFBiH i 49/21 – Završne odredbe Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova)

strana 233

3.4. Predmet broj U-18/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. ožujka 2022. godine

Zahtjev Osnovnog suda u Zvorniku (sutkinja Selma Zećo) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i naknadama sudaca i javnih tužitelja u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18)

strana 245

3.5. Predmet broj U-16/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 26. svibnja 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Zavidovićima (sudac Boris Sunarić) za ocjenu ustavnosti članka 21. stavak 2. točka 4., članka 105. i dijela članka 75. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14)

strana 265

3.6. Predmet broj U-9/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 26. svibnja 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Zenici (sudac Edvin Kokić) za ocjenu ustavnosti članka 44. Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21)

strana 289

3.7. Predmet broj U-7/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 14. srpnja 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Sanela Talirević) za ocjenu ustavnosti čl. 40. stavak (3) i 41. stavak (2) Zakona o obveznim osiguranjima u prometu („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 57/20 i 103/21)

strana 307

3.8. Predmet broj U-11/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 14. srpnja 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sudac Adnan Lokmić) za ocjenu ustavnosti članka 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji s djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09)

strana 341

3.9. Predmet broj U-12/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. rujna 2022. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Sarajevu (sutkinja Danijela Mikić) za ocjenu kompatibilnosti članka 71. stavak 2. točka c) Zakona o stečaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 53/21)

strana 371

3.10. Predmet broj U-18/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. rujna 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Zavidovićima – Odjeljenje suda u Maglaju (sudac Boris Sunarić) za ocjenu ustavnosti članka 56. stavak 2. točka 3., članka 56. stavak 3. i članka 94. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14)

strana 399

3.11. Predmet broj U-20/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI od 22. rujna 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sudac Muris Sakić) za ocjenu ustavnosti odredbe

čl. 9. stavak 2., 20., 21., 22., 23., 27. i 75. Zakona o državnoj službi u Kantonu Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 31/16 i 45/19)

strana 419

4. Članak VI/3.(b) Ustava Bosne i Hercegovine

4.1. Predmet broj AP-3775/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 9. ožujka 2022. godine

Apelacija „Binga“ d.o.o. export-import Tuzla protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 51 0 Ps 087422 20 Rev 2 od 4. lipnja 2020. godine

strana 431

4.2. Predmet broj AP-3818/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 9. ožujka 2022. godine

Apelacija Adema Hodžića iz Stoca, kojeg zastupa Darislav Paponja, odvjetnik iz Zajedničkog odvjetničkog ureda „Paponja–Bunoza“ iz Mostara, protiv Presude Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 70 0 U 005001 18 U 2 od 9. srpnja 2020. godine

strana 447

4.3. Predmet broj AP-1312/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. lipnja 2022. godine

Apelacija Bojana Budiše iz Banje Luke, kojeg zastupa Marko Mikeš, odvjetnik iz Banje Luke, protiv Rješenja Vrhovnog suda Republike Srpske broj 11 0 K 021157 22 Kž 4 od 22. ožujka 2022. godine

strana 465

4.4. Predmet broj AP-4217/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 6. srpnja 2022. godine

Apelacija „RED BRICK Gradnja“ d.o.o. Banja Luka, koju zastupa ZOU Banja Luka, odvjetnici Ranko Dukić i Tanja Dukić-Čičić, protiv Presude revizijskog vijeća Suda Bosne i Hercegovine broj S1 3 P 034790 20 Rev od 29. rujna 2020. godine

strana 479

4.5. Predmet broj AP-4710/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 7. rujna 2022. godine

Apelacija Vanjskotrgovinske komore BiH iz Sarajeva, koju zastupa Odvjetničko društvo „Spaho“ iz Sarajeva, protiv Presude Vrhovnog suda Federacije BiH broj 65 0 Ps 190140 20 Rev od 14. listopada 2020. godine, Presude Kantonalnog suda u Sarajevu broj 65 0 Ps 190140 14 Pž od 11. ožujka 2020. godine i Presude Općinskog suda u Sarajevu broj 65 0 Ps 190140 11 Ps od 10. veljače 2014. godine

strana 493

4.6. Predmet broj AP-603/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 7. rujna 2022. godine

Apelacija Zaima Šibića iz Banje Luke, kojeg zastupa Dragan Tolimir, odvjetnik iz Banje Luke, protiv Rješenja Okružnog suda u Banjoj Luci broj 71 0 Pr 299973 20 Pžp od 17. studenog 2020. godine i Rješenja Osnovnog suda u Banjoj Luci broj 71 0 Pr 299973 19 Pr od 10. lipnja 2020. godine

strana 515

4.7. Predmet broj AP-1347/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. rujna 2022. godine

Apelacija O. S. iz Kostajnice protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske broj 11 0 K 012872 21 Kž 18 od 21. ožujka 2022. godine i Presude Okružnog suda u Banjoj Luci

– Posebni odjel za suzbijanje korupcije, organiziranog i najtežih oblika gospodarskog kriminala broj 11 0 K 012872 20 K5-p od 8. srpnja 2021. godine

strana 533

4.8. Predmet broj AP-97/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 18. listopada 2022. godine

Apelacija D. S. iz Banje Luke protiv Presude Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 025971 20 U od 10. studenog 2020. godine, Rješenja Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske broj 06/004-6-474/19 od 2. prosinca 2019. godine i Rješenja Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske – Podružnica Banja Luka broj 11/1/048-1-2799/19 od 18. rujna 2019. godine

strana 565

4.9. Predmet broj AP-106/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 18. listopada 2022. godine

Apelacija Dragoja Stojnića iz Novog Grada, kojeg zastupa Mirsad Bajramović, odvjetnik iz Prijedora, protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske broj 16 0 U 000276 18 Uvp od 19. studenog 2020. godine, Rješenja Fonda za mirovinsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske broj 9801784122 od 24. studenog 2017. godine i Rješenja Fonda za mirovinsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske – Podružnica Prijedor broj 9010/95-1.1-1810.0-3478/17 od 25. srpnja 2017. godine

strana 583

4.10. Predmet broj AP-4163/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 2. studenog 2022. godine

Apelacija Hajrudina Čampare iz Sarajeva protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije BiH broj 65 0 Mal 507298 19 Rev od 27. kolovoza 2019. godine, Presude Kantonalnog suda u Sarajevu broj 65 0 Mal 507298 17 Gž od 25. ožujka 2019. godine i Presude Općinskog suda u Sarajevu broj 65 0 Mal 507298 15 Kom od 25. travnja 2017. godine

strana 597

4.11. Predmet broj AP-3921/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 2. studenog 2022. godine

Apelacija Srede Vučanovića i Duška Vučanovića iz Kotor Varoši, koje zastupa Goran Bubić, odvjetnik iz Banje Luke, protiv presuda Vrhovnog suda Republike Srpske br. 71 0 P 235035 21 Rev 2 od 25. kolovoza 2021. godine, 71 0 P 235035 21 Rev 3 od 10. studenog 2021. godine i 71 0 P 235035 22 Rev 4 od 31. kolovoza 2022. godine

strana 619

Регистар одлука по критеријумима допуствости

1. Члан 19 став 1 тачка а) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине УСТАВНИ СУД НИЈЕ НАДЛЕЖАН ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ

1.1. Предмет број У-15/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ од 22. септембра 2022. године

Захтјев Шефика Џаферовића, у вријеме подношења захтјева предсједавајућег Предсједништва Босне и Херцеговине, за оцјену уставности Уредбе о контроли јавних набавки у свим институцијама чији је оснивач Кантон Сарајево („Службене новине Кантона Сарајево“ бр. 27/19, 29/19, 48/19 и 13/20)

страна 137

1.2. Предмет број У-13/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ од 24. марта 2022. године

Захтјев Суда Босне и Херцеговине (судије другостепеног грађанског вијећа Динка Бешлагих-Човрк, Срето Црњак и Весна Трифуновић) за оцјену уставности одредбе члана 79 Закона о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 88/05, 53/07 [58/08 – Завршне одредбе Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ], 59/09, 74/10, 42/12, 41/16 и 38/18) и одредбе члана 4 Одлуке Савјета министара Босне и Херцеговине о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама Босне и Херцеговине на трошкове смјештаја, накнаду за одвојени живот и накнаду за привремено распоређивање („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 42/12, 78/12, 51/13 и 68/18)

страна 215

1.3. Предмет број У-20/22

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ од 22. септембра 2022. године

Захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Мурис Сакић) за оцјену уставности одредбе чл. 9 став 2, 20, 21, 22, 23, 27 и 75 Закона о државној служби у Кантону Сарајево („Службене новине Кантона Сарајево“ бр. 31/16 и 45/19)

страна 419

2. Члан 19 став 1 тачка д) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине ПИТАЊЕ О КОЈЕМ ЈЕ УСТАВНИ СУД ВЕЋ ОДЛУЧИВАО

2.1. Предмет број У-16/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ од 26. маја 2022. године

Захтјев Општинског суда у Завидовићима (судија Борис Сунарић) за оцјену уставности члана 21 став 2 тачка 4, члана 105 и дијела члана 75 Закона о прекршајима („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ број 63/14)

страна 265

3. Члан 19 став 1 тачка г) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине ОСПОРЕНИ ОПШТИ АКТ НИЈЕ НА СНАЗИ

3.1. Предмет број У-13/21

ОДЛУКА О ДОПУСТИВОСТИ од 24. марта 2022. године

Захтјев Суда Босне и Херцеговине (судије другостепеног грађанског вијећа Динка Бешлагих-Човрк, Срето Црњак и Весна Трифуновић) за оцјену уставности одредбе члана 79 Закона о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине („Службени

гласник Босне и Херцеговине“ бр. 88/05, 53/07 [58/08 – Завршне одредбе Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ], 59/09, 74/10, 42/12, 41/16 и 38/18) и одредбе члана 4 Одлуке Савјета министара Босне и Херцеговине о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама Босне и Херцеговине на трошкове смјештаја, накнаду за одвојени живот и накнаду за привремено распоређивање („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 42/12, 78/12, 51/13 и 68/18)

страна 215

Registar odluka po katalogu prava

1. Član II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine

Član 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
PRAVO NA LIČNU SLOBODU I SIGURNOST

1.1. Predmet broj U-12/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. marta 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Srebreniku (sudija Alen Lukač) za ocjenu ustavnosti člana 105. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14)

strana 187

2. Član II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine

Član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

2.1. Predmet broj U-12/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. marta 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Srebreniku (sudija Alen Lukač) za ocjenu ustavnosti člana 105. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14)

strana 187

2.2. Predmet broj U-17/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. marta 2022. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Mostaru (sutkinja Zuhra Hodžić-Seknić) za ocjenu ustavnosti člana 173. Zakona o radu („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 26/16, 89/18, 23/20 – odluka USFBiH, 31/20 – odluka USFBiH i 49/21 – Završne odredbe Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova)

strana 233

2.3. Predmet broj U-16/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 26. maja 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Zavidovićima (sudija Boris Sunarić) za ocjenu ustavnosti člana 21. stav 2. tačka 4, člana 105. i dijela člana 75. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14)

strana 265

2.4. Predmet broj U-18/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. septembra 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Zavidovićima – Odjeljenje suda u Maglaju (sudija Boris Sunarić) za ocjenu ustavnosti člana 56. stav 2. tačka 3, člana 56. stav 3. i člana 94. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14)

strana 399

2.5. Predmet broj AP-3775/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 9. marta 2022. godine

Apelacija „Binga“ d.o.o. export-import Tuzla protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 51 0 Ps 087422 20 Rev 2 od 4. juna 2020. godine

strana 431

2.6. Predmet broj AP-3818/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 9. marta 2022. godine

Apelacija Adema Hodžića iz Stoca, kojeg zastupa Darislav Paponja, advokat iz Zajedničkog advokatskog ureda „Paponja – Bunoza“ iz Mostara, protiv Presude Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 70 0 U 005001 18 U 2 od 9. jula 2020. godine

strana 447

2.7. Predmet broj AP-4217/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 6. jula 2022. godine

Apelacija „RED BRICK Gradnja“ d.o.o. Banjaluka, koju zastupa ZAK Banjaluka, advokati Ranko Dukić i Tanja Dukić-Čičić, protiv Presude revizijskog vijeća Suda Bosne i Hercegovine broj S1 3 P 034790 20 Rev od 29. septembra 2020. godine

strana 479

2.8. Predmet broj AP-4710/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 7. septembra 2022. godine

Apelacija Vanjskotrgovinske komore BiH iz Sarajeva, koju zastupa Advokatsko društvo „Spaho“ iz Sarajeva, protiv Presude Vrhovnog suda Federacije BiH broj 65 0 Ps 190140 20 Rev od 14. oktobra 2020. godine, Presude Kantonalnog suda u Sarajevu broj 65 0 Ps 190140 14 Pž od 11. marta 2020. godine i Presude Općinskog suda u Sarajevu broj 65 0 Ps 190140 11 Ps od 10. februara 2014. godine

strana 493

2.9. Predmet broj AP-603/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 7. septembra 2022. godine

Apelacija Zaima Šibića iz Banje Luke, kojeg zastupa Dragan Tolimir, advokat iz Banje Luke, protiv Rješenja Okružnog suda u Banjoj Luci broj 71 0 Pr 299973 20 Pžp od 17. novembra 2020. godine i Rješenja Osnovnog suda u Banjoj Luci broj 71 0 Pr 299973 19 Pr od 10. juna 2020. godine

strana 515

2.10. Predmet broj AP-1347/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. septembra 2022. godine

Apelacija O. S. iz Kostajnice protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske broj 11 0 K 012872 21 Kž 18 od 21. marta 2022. godine i Presude Okružnog suda u Banjaluci – Posebni odjel za suzbijanje korupcije, organiziranog i najtežih oblika privrednog kriminala broj 11 0 K 012872 20 K5-p od 8. jula 2021. godine

strana 533

2.11. Predmet broj AP-3921/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 2. novembra 2022. godine

Apelacija Srede Vučanovića i Duška Vučanovića iz Kotor-Varoši, koje zastupa Goran Bubić, advokat iz Banje Luke, protiv presuda Vrhovnog suda Republike Srpske br. 71 0 P 235035 21 Rev 2 od 25. augusta 2021. godine, 71 0 P 235035 21 Rev 3 od 10. novembra 2021. godine i 71 0 P 235035 22 Rev 4 od 31. augusta 2022. godine

strana 619

3. Član II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine

Član 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

ZAŠTITA IMOVINE

3.1. Predmet broj U-12/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. septembra 2022. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Sarajevu (sutkinja Danijela Mikić) za ocjenu kompatibilnosti člana 71. stav 2. tačka c) Zakona o stečaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 53/21)

strana 371

3.2. Predmet broj AP-3818/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 9. marta 2022. godine

Apelacija Adema Hodžića iz Stoca, kojeg zastupa Darislav Paponja, advokat iz Zajedničkog advokatskog ureda „Paponja – Bunoza“ iz Mostara, protiv Presude Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 70 0 U 005001 18 U 2 od 9. jula 2020. godine

strana 447

3.3. Predmet broj AP-106/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 18. oktobra 2022. godine

Apelacija Dragoja Stojnića iz Novog Grada, kojeg zastupa Mirsad Bajramović, advokat iz Prijedora, protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske broj 16 0 U 000276 18 Uvp od 19. novembra 2020. godine, Rješenja Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske broj 9801784122 od 24. novembra 2017. godine i Rješenja Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske – Filijala Prijedor broj 9010/95-1.1-1810.0-3478/17 od 25. jula 2017. godine

strana 583

3.4. Predmet broj AP-4163/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 2. novembra 2022. godine

Apelacija Hajrudina Čampare iz Sarajeva protiv Rješenja Vrhovnog suda Federacije BiH broj 65 0 Mal 507298 19 Rev od 27. augusta 2019. godine, Presude Kantonalnog suda u Sarajevu broj 65 0 Mal 507298 17 Gž od 25. marta 2019. godine i Presude Općinskog suda u Sarajevu broj 65 0 Mal 507298 15 Kom od 25. aprila 2017. godine

strana 597

4. Član II/4. Ustava Bosne i Hercegovine

Član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

ZABRANA DISKRIMINACIJE

4.1. Predmet broj U-18/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. marta 2022. godine

Zahtjev Osnovnog suda u Zvorniku (sutkinja Selma Zećo) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18)

strana 245

4.2. Predmet broj U-7/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 14. jula 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Sanela Talirević) za ocjenu ustavnosti čl. 40.

stav (3) i 41. stav (2) Zakona o obaveznim osiguranjima u saobraćaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 57/20 i 103/21)

strana 307

4.3. Predmet broj U-11/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 14. jula 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sudija Adnan Lokmić) za ocjenu ustavnosti člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09)

strana 341

4.4. Predmet broj AP-3818/20

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 9. marta 2022. godine

Apelacija Adema Hodžića iz Stoca, kojeg zastupa Darislav Paponja, advokat iz Zajedničkog advokatskog ureda „Paponja – Bunoza“ iz Mostara, protiv Presude Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 70 0 U 005001 18 U 2 od 9. jula 2020. godine

strana 447

5. Član 7. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

KAŽNJAVANJE SAMO NA OSNOVU ZAKONA

5.1. Predmet broj AP-1312/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. juna 2022. godine

Apelacija Bojana Budiše iz Banje Luke, kojeg zastupa Marko Mikeš, advokat iz Banje Luke, protiv Rješenja Vrhovnog suda Republike Srpske broj 11 0 K 021157 22 Kž 4 od 22. marta 2022. godine

strana 465

6. Član 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK

6.1. Predmet broj AP-97/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 18. oktobra 2022. godine

Apelacija D. S. iz Banje Luke protiv Presude Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 025971 20 U od 10. novembra 2020. godine, Rješenja Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske broj 06/004-6-474/19 od 2. decembra 2019. godine i Rješenja Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske – Filijala Banja Luka broj 11/1/048-1-2799/19 od 18. septembra 2019. godine

strana 565

7. Član 4. Protokola broj 7 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

PRAVO DA SE NE BUDE SUĐEN ILI KAŽNJEN DVAPUT PO ISTOM PREDMETU

7.1. Predmet broj U-12/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. marta 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Srebreniku (sudija Alen Lukač) za ocjenu ustavnosti člana 105. Zakona o prekršajima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 63/14)

strana 187

8. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
OPĆA ZABRANA DISKRIMINACIJE

8.1. Predmet broj U-18/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. marta 2022. godine

Zahtjev Osnovnog suda u Zvorniku (sutkinja Selma Zećo) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18)

strana 245

8.2. Predmet broj U-7/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 14. jula 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Sanela Talirević) za ocjenu ustavnosti čl. 40. stav (3) i 41. stav (2) Zakona o obaveznim osiguranjima u saobraćaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 57/20 i 103/21)

strana 307

8.3. Predmet broj U-11/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 14. jula 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sudija Adnan Lokmić) za ocjenu ustavnosti člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 14/09)

strana 341

8.4. Predmet broj U-12/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. septembra 2022. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Sarajevu (sutkinja Danijela Mikić) za ocjenu kompatibilnosti člana 71. stav 2. tačka c) Zakona o stečaju („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 53/21)

strana 371

8.5. Predmet broj AP-97/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 18. oktobra 2022. godine

Apelacija D. S. iz Banje Luke protiv Presude Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 025971 20 U od 10. novembra 2020. godine, Rješenja Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske broj 06/004-6-474/19 od 2. decembra 2019. godine i Rješenja Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske – Filijala Banja Luka broj 11/1/048-1-2799/19 od 18. septembra 2019. godine

strana 565

Registar odluka po ostalim članovima Ustava Bosne i Hercegovine

1. Član I/1. Ustava Bosne i Hercegovine

1.1. Predmet broj U-10/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. septembra 2022. godine

Zahtjev šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu kompatibilnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22) sa članom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine

strana 121

2. Član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine

2.1. Predmet broj U-2/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 26. maja 2022. godine

Zahtjev petnaest članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za rješavanje spora između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u vezi s aktima koje je donijela Narodna skupština Republike Srpske, i to: tač. 17, 18, 19. i 20. Deklaracije o ustavnim principima broj 02/1-021-1034/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH broj 02/1-021-1032/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti broj 02/1-021-1033/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 5. i 6. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja broj 02/1-021-1031/21 od 10. decembra 2021. godine, te tač. 2. i 3. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH broj 02/1-021-1030/21 od 10. decembra 2021. godine

strana 45

2.2. Predmet broj U-15/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 14. jula 2022. godine

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 89/21)

strana 105

2.3. Predmet broj U-17/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 1. i 2. decembra 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21) i Zakona o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22)

strana 145

2.4. Predmet broj U-17/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. marta 2022. godine

Zahtjev Kantonalnog suda u Mostaru (sutkinja Zuhra Hodžić-Seknić) za ocjenu ustavnosti člana 173. Zakona o radu („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 26/16,

89/18, 23/20 – odluka USFBiH, 31/20 – odluka USFBiH i 49/21 – Završne odredbe Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova)

strana 233

2.5. Predmet broj U-18/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 24. marta 2022. godine

Zahtjev Osnovnog suda u Zvorniku (sutkinja Selma Zećo) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 66/18)

strana 245

2.6. Predmet broj U-9/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 26. maja 2022. godine

Zahtjev Općinskog suda u Zenici (sudija Edvin Kokić) za ocjenu ustavnosti člana 44. Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br. 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, 5/18, 4/19, 19/20 i 15/21)

strana 289

3. Član III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine

3.1. Predmet broj U-2/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 26. maja 2022. godine

Zahtjev petnaest članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za rješavanje spora između Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u vezi s aktima koje je donijela Narodna skupština Republike Srpske, i to: tač. 17, 18, 19. i 20. Deklaracije o ustavnim principima broj 02/1-021-1034/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH broj 02/1-021-1032/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 4. i 5. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i sigurnosti broj 02/1-021-1033/21 od 10. decembra 2021. godine, tač. 5. i 6. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja broj 02/1 021-1031/21 od 10. decembra 2021. godine, te tač. 2. i 3. Zaključaka u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH broj 02/1-021-1030/21 od 10. decembra 2021. godine

strana 45

3.2. Predmet broj U-15/21

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 14. jula 2022. godine

Zahtjev sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti Zakona o neprimjenjivanju Odluke visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o dopuni Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 89/21)

strana 105

3.3. Predmet broj U-10/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. septembra 2022. godine

Zahtjev šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu kompatibilnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22) sa članom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine

strana 121

3.4. Predmet broj U-17/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 1. i 2. decembra 2022. godine

Zahtjev Šefika Džaferovića, u vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za ocjenu ustavnosti Zakona o lijekovima i medicinskim sredstvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/21) i Zakona o dopunama Zakona o republičkoj upravi („Službeni glasnik RS“ broj 15/22)

strana 145

4. Član IV/4.b) Ustava Bosne i Hercegovine

4.1. Predmet broj U-10/22

ODLUKA O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU od 22. septembra 2022. godine

Zahtjev šest delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za ocjenu kompatibilnosti Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcioniranje javne vlasti („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 29/22) sa članom I/1. Ustava Bosne i Hercegovine, članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 2. Aneksa II Ustava Bosne i Hercegovine

strana 121

**ABECEDNI INDEKS KLJUČNIH
POJMOVA**

**АЗБУЧНИ ИНДЕКС КЉУЧНИХ
ПОЈМОВА**

B	
Bračna stečevina	
AP-3921/21	619

D	
Dokaz, zakonitost	
AP-1347/22	533

Dostava	
U-16/21	265
U-18/22	399

Diskriminacija	
U-7/22	307
U-18/21	245
U-11/22	341
U-12/22	371
AP-97/21	565

Država, imovina	
U-10/22	121

Država, nadležnost	
U-10/22	121
U-17/22	145

Duljina trajanja postupka, razuman rok	
AP-3818/20	447
AP-1347/22	533

I	
Imovina	
AP-106/21	583

Imovina, kontrola korištenja	
AP-4163/20	597

Invalidnina	
U-11/22	341
AP-3818/20	447

J	
Javni interes	
AP-4163/20	597

K	
Kazna	
U-12/21	187
AP-1312/22	465
Kaznena optužba	
AP-603/21	515

L	
Legitiman cilj	
AP-4217/20	479

Legitimno očekivanje	
AP-106/21	583

Lišavanje slobode	
U-12/21	187

M	
Mirovina	
AP-106/21	583

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima	
U-18/21	245

N	
Nepristran sud	
AP-1347/22	533

O	
Obrazložena presuda	
AP-3775/20	431
AP-4710/20	493
AP-603/21	515
AP-1347/22	533
AP-3921/21	619

P	
Pravo na obranu	
U-12/21	187
AP-1347/22	533

Pravo na pravnu sigurnost	
AP-3775/20	431

Prekršajni postupak	
U-12/21	187
U-16/21	265
U-18/22	399
AP-603/21	515

Primjena prava i utvrđivanje činjenica (proizvoljnost)	
AP-3818/20	447
AP-1312/22	465

Pristup sudu	
U-12/21	187
U-16/21	265

U-18/22	399
AP-4217/20	479
AP-603/21	515

Proporcionalnost

U-12/21	187
AP-4217/20	479
AP-106/21	583
AP-4163/20	597

R

Radni odnos, prava

U-18/21	245
AP-97/21	565

Raskid ugovora

AP-4710/20	493
------------------	-----

Reformatio in peius

AP-1347/22	533
------------------	-----

Revizija

AP-3775/20	431
------------------	-----

S

Spor između države i entiteta

U-2/22	45
--------------	----

Stečajni postupak

U-12/22	371
---------------	-----

Suvlasništvo

AP-3921/21	619
------------------	-----

Sveučilište, autonomija

U-9/22	289
--------------	-----

Svjedok, ispitivanje

AP-1347/22	533
------------------	-----

T

Tužba, uređenje

AP-4217/20	479
------------------	-----

U

Upravni spor

AP-3818/20	447
AP-97/21	565
AP-106/21	583

Б	
Брачна стечевина	
АП-3921/21	619

Д	
Доказ, законитост	
АП-1347/22	533
Достављање	
У-16/21	265
У-18/22	399

Дискриминација	
У-7/22	307
У-18/21	245
У-11/22	341
У-12/22	371
АП-97/21	565

Држава, имовина	
У-10/22	121

Држава, надлежност	
У-10/22	121
У-17/22	145

Дужина трајања поступка, разуман рок	
АП-3818/20	447
АП-1347/22	533

И	
Имовина	
АП-106/21	583

Имовина, контрола коришћења	
АП-4163/20	597

Инвалиднина	
У-11/22	341
АП-3818/20	447

Ј	
Јавни интерес	
АП-4163/20	597

К	
Казна	
У-12/21	187
АП-1312/22	465
Кривична оптужба	
АП-603/21	515

Л	
Легитиман циљ	
АП-4217/20	479

Легитимно очекивање	
АП-106/21	583

Лишавање слободе	
У-12/21	187

М	
Међународни пакт о грађанским и политичким правима	
У-18/21	245

Н	
Непристрасан суд	
АП-1347/22	533

О	
Образложена пресуда	
АП-3775/20	431
АП-4710/20	493
АП-603/21	515
АП-1347/22	533
АП-3921/21	619

П	
Пензија	
АП-106/21	583

Право на одбрану	
У-12/21	187
АП-1347/22	533

Право на правну сигурност	
АП-3775/20	431

Прекршајни поступак	
У-12/21	187
У-16/21	265
У-18/22	399
АП-603/21	515

Примјена права и утврђивање чињеница (произвољност)	
АП-3818/20	447
АП-1312/22	465

Пристап суду	
У-12/21	187
У-16/21	265

У-18/22	399
АП-4217/20	479
АП-603/21	515

Пропорционалност

У-12/21	187
АП-4217/20	479
АП-106/21	583
АП-4163/20	597

Р

Радни однос, права

У-18/21	245
АП-97/21	565

Раскид уговора

АП-4710/20	493
------------------	-----

Reformatio in peius

АП-1347/22	533
------------------	-----

Ревизија

АП-3775/20	431
------------------	-----

С

Спор између државе и ентитета

У-2/22	45
--------------	----

Стечајни поступак

У-12/22	371
---------------	-----

Сувојина

АП-3921/21	619
------------------	-----

Свједок, испитивање

АП-1347/22	533
------------------	-----

Т

Тужба, уређење

АП-4217/20	479
------------------	-----

У

Универзитет, аутономија

У-9/22	289
--------------	-----

Управни спор

АП-3818/20	447
АП-97/21	565
АП-106/21	583

B	
Bračna stečevina	
AP-3921/21	619

D	
Dokaz, zakonitost	
AP-1347/22	533

Dostava	
U-16/21	265
U-18/22	399

Diskriminacija	
U-7/22	307
U-18/21	245
U-11/22	341
U-12/22	371
AP-97/21	565

Država, imovina	
U-10/22	121

Država, nadležnost	
U-10/22	121
U-17/22	145

Dužina trajanja postupka, razuman rok	
AP-3818/20	447
AP-1347/22	533

I	
Imovina	
AP-106/21	583

Imovina, kontrola korištenja	
AP-4163/20	597

Invalidnina	
U-11/22	341
AP-3818/20	447

J	
Javni interes	
AP-4163/20	597

K	
Kazna	
U-12/21	187
AP-1312/22	465
Krivična optužba	
AP-603/21	515

L	
Legitiman cilj	
AP-4217/20	479

Legitimno očekivanje	
AP-106/21	583

Lišavanje slobode	
U-12/21	187

M	
Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima	
U-18/21	245

N	
Nepristrasan sud	
AP-1347/22	533

O	
Obrazložena presuda	
AP-3775/20	431
AP-4710/20	493
AP-603/21	515
AP-1347/22	533
AP-3921/21	619

P	
Penzija	
AP-106/21	583

Pravo na odbranu	
U-12/21	187
AP-1347/22	533

Pravo na pravnu sigurnost	
AP-3775/20	431

Prekršajni postupak	
U-12/21	187
U-16/21	265
U-18/22	399
AP-603/21	515

Primjena prava i utvrđivanje činjenica (proizvoljnost)	
AP-3818/20	447
AP-1312/22	465

Pristup sudu	
U-12/21	187
U-16/21	265

U-18/22	399
AP-4217/20	479
AP-603/21	515

Proporcionalnost

U-12/21	187
AP-4217/20	479
AP-106/21	583
AP-4163/20	597

R

Radni odnos, prava

U-18/21	245
AP-97/21	565

Raskid ugovora

AP-4710/20	493
------------------	-----

Reformatio in peius

AP-1347/22	533
------------------	-----

Revizija

AP-3775/20	431
------------------	-----

S

Spor između države i entiteta

U-2/22	45
--------------	----

Stečajni postupak

U-12/22	371
---------------	-----

Suvlasništvo

AP-3921/21	619
------------------	-----

Svjedok, ispitivanje

AP-1347/22	533
------------------	-----

T

Tužba, uređenje

AP-4217/20	479
------------------	-----

U

Univerzitet, autonomija

U-9/22	289
--------------	-----

Upravni spor

AP-3818/20	447
AP-97/21	565
AP-106/21	583