

Уставни суд Републике Српске

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 42. став 1. и члана 60. став 1. т. а) и б) Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 22. фебруара 2023. године, донео је

ОДЛУКУ

Утврђује се да Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 21/21 и 69/21) није у сагласности са Уставом Републике Српске, Законом о Влади Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 118/08) и Законом о раду ("Службени гласник Републике Српске", бр. 1/16, 66/18 и 119/21).

Утврђује се да Посебни колективни уговор о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 8/22) није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о раду ("Службени гласник Републике Српске", бр. 1/16, 66/18 и 119/21).

Образложење

Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске поднио је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности и законитости Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 8/22), који су закључили Министарство управе и локалне самоуправе и Синдикат управе Републике Српске. У приједлогу се наводи да оспорени колективни уговор није у сагласности са чланом 108. став 2. Устава Републике Српске, чланом 7. став 2. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе ("Службени гласник Републике Српске", број 97/16), чланом 242. ст. 1, 2. и 3. и чланом 252. ст. 1. и 2. Закона о раду ("Службени гласник Републике Српске", бр. 1/16, 66/18 и 119/21), чланом 39. Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 20/17), као и одредбама члана 34. и члана 57. став 5, а у вези са чланом 2. Правила за израду закона и других прописа Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 24/14). Предлагач, наиме, истиче да је Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 20/17, 85/18, 86/18 и 21/20) престао да важи у марту 2020. године, откада није на правној снази, тако да су овлашћени субјекти требали приступити закључивању новог посебног колективног уговора за ову област, а не закључити његове оспорене измјене, што је супротно члану 252. Закона о раду. Такође се истиче да је приликом закључивања оспореног колективног уговора нарушена одредба члана 242. Закона о раду, јер је закључен без учешћа репрезентативних синдиката, како је то прописано овом законском одредбом. У вези са напријед наведеним, у приједлогу се указује на Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 21/21), коју је донијела Влада Републике Српске, а којом је одређено да се одредбе Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 20/17, 86/18 и 21/20) примјењују до 31. марта 2022. године. Предлагач сматра да је и ова одлука неуставна и незаконита, да за њено доношење не постоји правни основ, јер према одредби члана 252. Закона о раду, само учесници у закључивању колективног уговора, односно искључиво стране потписнице могу, у одређеном року, сагласно продужити његово важење, тако да Влада нема овлашћење да својим актом, без споразума са репрезентативним синдикатима, једнострано продужава примјену овог акта. Дакле, с обзиром на то да, по мишљењу

предлагача, не постоји континуитет у важењу Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, није се могло приступити ни вршењу његових измјена након доношења незаконите Одлуке о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, како је то учињено оспореним посебним колективним уговором. Поред наведеног, у приједлогу се, из истих разлога, оспорава одредба члана 6. Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, којим је прописано да се важење овог посебног колективног уговора продужава за период од двије године. Сходно наведеном, предлаже се да Суд, након спроведеног поступка, утврди да оспорени посебни колективни уговор није у сагласности са Уставом, Законом о раду, Законом о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе, Посебним колективним уговором за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске и Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске.

У одговору на приједлог, који је доставило Министарство управе и локалне самоуправе, наводи се да услед постојања неслагласности репрезентативних синдиката у области локалне самоуправе у погледу начина формирања одбора за преговоре нису постојали услови за преговарање о закључењу новог Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске. Због тога је Влада Републике Српске, с циљем заштите права запослених у овој области, на приједлог Министарства управе и локалне самоуправе донијела Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 21/21), којом је примјена овог колективног уговора продужена до 31. марта 2022. године. У одговору се даље наводи да је ступањем на снагу Закона о измјенама и допунама Закона о раду ("Службени гласник Републике Српске", број 119/21), Закона о измјенама и допунама Закона о порезу на доходак ("Службени гласник Републике Српске", број 119/21) и Закона о измјенама и допунама Закона о доприносима ("Службени гласник Републике Српске", број 119/21) дошло до промјене методологије за обрачун плате радника, због чега је било неопходно приступити измјенама Посебног колективног уговора у области локалне самоуправе с циљем његовог усаглашавања са одредбама ових закона. Истиче се да је у закључењу оспореног Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора и за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, као друга уговорна страна, учествовао Синдикат управе Републике Српске, који је био такође уговорна страна приликом закључивања Посебног колективног уговора и за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске 2017. године. Поред наведеног, у одговору се износи мишљење да су неосновани наводи приједлога о неслагласности предметног колективног уговора са Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске, те се дају аргументи у прилог овом ставу.

Синдикат управе Републике Српске, који је један од потписника оспореног колективног уговора, није доставио одговор на приједлог.

Посебни колективни уговор о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 8/22) закључили су 31. јануара 2022. године Министарство управе и локалне самоуправе и Синдикат управе Републике Српске на основу члана 7. став 3. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе ("Службени гласник Републике Српске", број 97/16). Овим уговором су у Посебном колективном уговору за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 20/17, 85/18, 86/18, 21/20 и 69/21) измијењене одредбе члана 4а, члана 6, члана 10. т. 3. и 7, члана 20. ст. 1. и 4. и члана 23. ст. 2. и 3. Поред тога, измијењен је и члан 39а. овог колективног уговора тако што је одређено да су

учесници овог колективног уговора сагласни да се његово важење продужи за период од двије године.

С циљем cjеловитог сагледавања оспореног Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, Суд је, на основу члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 104/11 и 92/12), у овом предмету оцјењивање уставности и законитости проширио и на Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 21/21 и 69/21), коју је донијела Влада Републике Српске. Суд сматра да је питање сагласности ове одлуке са Уставом и законом од значаја за оцјењивање оспореног колективног уговора јер представља претходно питање од којег зависи одлучивање Суда о његовој уставности и законитости.

Одлуку о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 21/21 и 69/21) донијела је Влада Републике Српске на основу члана 43. став 3. Закона о Влади Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 118/18). Овом одлуком је одређено да се одредбе Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 20/17, 86/18 и 21/20) примјењују до 31. марта 2022. године (тачка I), те да ова одлука ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Српске", а примјењивање се од 22. марта 2021. године (тачка II).

Приликом оцјењивања уставности и законитости ове одлуке Суд је имао у виду да је чланом 90. тачка 3. Устава утврђено да Влада доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона. Надаље, Законом о Влади Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 118/08) прописано је да извршну власт у Републици Српској, у складу са Уставом, врши Влада Републике Српске (члан 1), да је у спровођењу извршне власти Влада надлежна да, поред осталог, доноси уредбе, одлуке, смјернице, инструкције, рјешења, закључке и друге опште и појединачне акте за извршавање закона (члан 15. тачка г), те да се одлуком прописују мјере Владе, оснивају јавне службе и друге организације, даје сагласност или потврђују општи акти органа или организација ако је таква сагласност предвиђена законом, обустављају од извршења акти министарства, органа јединица локалне самоуправе, предузећа и других органа и организација који врше јавна овлашћења и уређују друга питања од значаја за обављање послова Владе (члан 43. став 3).

С обзиром на то да се у приједлогу превасходно указује на питање важења Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, па тиме и његових оспорених измјена објављених у "Службеном гласнику Републике Српске", број 8/22, Суд је имао у виду и одредбу члана 252. Закона о раду ("Службени гласник Републике Српске", бр. 1/16, 66/18 и 119/21), којим је прописано: да се колективни уговори закључују на период од три године (став 1), те да по истеку рока из става 1. овог члана колективни уговори престају да важе ако се учесници колективног уговора другачије не договоре најкасније 60 дана прије истека важења колективног уговора (став 2).

Полазећи од наведених уставних и законских одредаба, Суд је утврдио да је прописивањем из наведене одлуке нарушено уставно начело уставности и законитости јер Влада није имала овлашћење да донесе ову одлуку и уређује питање примјене Посебног колективног уговора. Прије свега, како из одредбе члана 90. тачка 3. Устава и члана 43. став 3. Закона о Влади Републике Српске јасно произлази, Влада доноси одлуке и друге опште акте за извршавање закона, те одлуком прописује мјере Владе, оснива јавне службе и друге организације, даје сагласност или потврђује опште акте органа или организација ако је таква сагласност предвиђена законом. Евидентно је да предметна одлука, којом се продужава примјена Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Срп-

ске, није у функцији извршавања било којег закона, нити је Влада, као извршни орган власти, имала овлашћење да, у оквиру своје нормативне дјелатности дефинисане Уставом и законом, уређује примјену овог општег акта. Поред тога, према члану 252. Закона о раду, након истека периода на који је закључен колективни уговор, искључиво стране потписнице могу својим споразумом, односно сагласном изјавом воље регулисати питање продужења његовог важења, па тиме и примјене тог акта. Због тога је Влада, доносећи ову одлуку којом је једнострано одредила продужење примјене Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, изашла из оквира својих уставних и законских овлашћења, чиме је дошло до повреде члана 90. тачка 3. Устава, као и начела уставности и законитости из члана 108. Устава.

Приликом оцјењивања оспореног Посебног колективног уговора о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 8/22) Суд је узео у обзир да је чланом 7. став 3. Закона о службеницима и намјештеницима у органима јединице локалне самоуправе ("Службени гласник Републике Српске", број 97/16) прописано да Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске закључују Министарство управе и локалне самоуправе и репрезентативни синдикат, у складу са општим прописима о раду. Поред тога, како је већ напријед наведено, према члану 252. Закона о раду, колективни уговори се закључују на период од три године (став 1), а по истеку рока из става 1. овог члана колективни уговори престају да важе ако се учесници колективног уговора другачије не договоре најкасније 60 дана прије истека важења колективног уговора (став 2).

На основу наведеног, Суд је утврдио да оспорени Посебни колективни уговор о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске није у сагласности са Уставом и Законом о раду јер у вријеме његовог закључивања (31. јануар 2022. године) није био на правној снази Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 20/17, 85/18, 86/18 и 21/20), тако да потписници овог уговора нису могли вршити његове измјене. Наиме, Посебни колективни уговор за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 20/17) закључен је на период од три године (према члану 39. овог уговора), тако да је његово важење престало 9. марта 2020. године. Посебним колективним уговором о измјенама и допуни Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 21/20), који је закључен са оба репрезентативна синдиката (Синдикат управе Републике Српске и Синдикат локалне самоуправе, управе и јавних служби Републике Српске), важење овог уговора је продужено за годину дана, односно до 20. марта 2021. године, након чега је престао да важи јер његови потписници нису у складу са релевантним одредбама Закона о раду поново продужили његово важење.

У вези са наведеним, Суд је узео у обзир и чињеницу да је, како је то напријед утврђено, Одлука о примјени одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 21/21 и 69/21), којом је примјена овог колективног уговора продужена до 31. марта 2022. године, а на коју се у одговору на приједлог позива Министарство управе и локалне самоуправе, неуставна и незаконита. Истовремено, Суд сматра потребним указати на то да Устав Републике Српске познаје искључиво институт ступања на снагу, односно важења општих правних аката, тако да прописивање продужавања примјене одредаба Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске не доводи до правног континуитета у важењу, односно правној снази овог колективног уговора. Према томе, овом одлуком није продужено важење Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске, тако да се нису могле

вршити измјене акта који није на снази, односно закључити оспорени посебни колективни уговор.

Дакле, како је предметни Посебни колективни уговор о измјенама Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске закључен супротно члану 252. став 2. Закона о раду, односно након престанка важења Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 20/17, 85/18, 86/18 и 21/20), тиме је, по оцјени Суда, оспореним прописивањем нарушено и начело законитости из члана 108. Устава.

С обзиром на овакав став у погледу уставности и законитости овог колективног уговора у цјелини, Суд се није упуштао у оцјењивање члана 6. овог акта, на који се такође указује у приједлогу.

Суд није разматрао наводе приједлога о неслагласности оспореног колективног уговора са чланом 39. Посебног колективног уговора за запослене у области локалне самоуправе Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 20/17) и Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 24/14), што се такође тражи у приједлогу, јер према члану 115. Устава овај суд није надлежан да оцјењује међусобну сагласност подзаконских општих аката, као ни сагласност одредаба истог општег акта.

На основу изложеног, Суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда др Џерард Селман и судије: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-6/22
22. фебруара 2023. године
Бања Лука

Предсједник
Уставног суда,
др Џерард Селман с.р.

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 40. став 5, члана 42. став 1. и члана 60. став 1. т. а) и б) Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 22. фебруара 2023. године, донио је

ОДЛУКУ

Утврђује се да Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности радника, број: 01-5141/20, од 27. октобра 2020. године, који је донио Управни одбор Јавне установе Службени гласник Републике Српске није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о раду ("Службени гласник Републике Српске", бр. 1/16, 66/18, 91/21 и 119/21).

Образложење

Александар Јокић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости члана 11. став 2, члана 48. став 4, члана 49. став 1. и члана 51. став 1. Правилника о дисциплинској и материјалној одговорности радника, број: 01-5141/20, од 27. октобра 2020. године (у даљем тексту: Правилник), који је донио Управни одбор Јавне установе Службени гласник Републике Српске. Давалац иницијативе не наводи уставне одредбе у односу на које оспорава наведене одредбе Правилника, а као разлог оспоравања наводи њихову неслагласност са одредбама Закона о раду ("Службени гласник Републике Српске", бр. 1/16, 66/18, 91/21 и 119/21) и Закона о општем управном поступку ("Службени гласник Републике Српске", бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18). Образлажући наведено, давалац иницијативе указује, прије свега, на одредбе члана 9. став 2, члана 10. став 1, члана 179. став 1. тачка 1. и ст. 2. и 3, члана 184. став 1, те члана 200. Закона о раду, члана 1. Закона о кривичном поступку Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 53/12, 91/17, 66/18 и 15/21), те чл. 1. и 215. Закона о општем управном поступку

("Службени гласник Републике Српске", бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/18) и с тим у вези износи разлоге незаконитости оспореног прописивања из којих, између осталог, произлази да теже повреде радних обавеза могу бити прописане само законом и колективним уговором, али не и Правилником, чије одредбе су оспорене, као и да вођење тока дисциплинског поступка и доказивање треба да се изводи према правилима Закона о општем управном поступку, а не према правилима Закона о кривичном поступку, те да рок за жалбу против првостепене дисциплинске одлуке не може бити прописан на начин који је супротан Закону о општем управном поступку. Поред наведеног, сматра и да су оспореним одредбама члана 11. став 2, члана 49. став 1. и члана 51. став 1. Правилника утврђена неповољнија права од права која су прописана Законом о раду. На основу изложеног, предлаже да Суд утврди да су оспорене одредбе наведеног правилника неуставне и незаконите.

Управни одбор Јавне установе Службени гласник Републике Српске није доставио одговор на наводе из иницијативе.

У изјашњењу које је доставио в.д. директора ове јавне установе оспорени су наводи даваоца иницијативе као неосновани те је, прије свега, указано на чињенице којима се ова установа, као послодавац, руководила приликом доношења оспореног Правилника о дисциплинској и материјалној одговорности радника. Поред тога, у овом изјашњењу је наглашено да ова установа има потписан Колективни уговор са запосленима, те да им је овим уговором дат већи обим права од права која су прописана Законом о раду. У односу на оспорене одредбе Правилника, в.д. директора је детаљно оспорио наводе даваоца иницијативе који се тичу њихове неслагласности са Законом о раду и Законом о општем управном поступку те, између осталог, навео да Закон о раду оставља простор послодавцу да општим актом или уговором о раду пропише и друге радне обавезе, односно радне дисциплине чије непоштовање може да произведе последицу у виду отказа уговора о раду од стране послодавца или неке блаже прописане мјере. Надаље, в.д. директора је навео да оспорено прописивање из којег произлази да се дисциплински поступак води и докази у њему изводе по правилима Закона о кривичном поступку онемогућава, с једне стране, послодавца да поступа неадекватно, односно да импровизује у том поступку, а да, с друге стране, штити раднике будући да тачно знају како се послодавац мора понашати током вођења дисциплинског поступка. Уз то, у изјашњењу су објашњени разлози због којих је прописан рок од осам дана за жалбу против првостепене дисциплинске одлуке, као и рок застарјелости вођења дисциплинског поступка од једне године од дана када је учињена повреда, и у вези с тим наглашено да се рокови прописани Законом о раду и Законом о општем управном поступку примјењују само у ситуацијама када послодавац нема општи акт о вођењу дисциплинског поступка, тј. када спроводи скраћени поступак.

Оспорени Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности радника, број: 01-5141/20, од 27. октобра 2020. године, донио је Управни одбор Јавне установе Службени гласник Републике Српске, позивом на члан 22. став 1. тачка 4. Статута Јавне установе Службени гласник Републике Српске. Овим правилником уређује се покретање, вођење и застарјелост вођења дисциплинског поступка за утврђивање дисциплинске одговорности због повреде радне обавезе или радне дисциплине радника у Јавној установи Службени гласник Републике Српске (у даљем тексту: Установа), удаљавање радника са посла, као и друга питања од значаја за заштиту радне дисциплине и питање материјалне одговорности радника (члан 1).

Одредбама овог правилника, које су оспорене иницијативом, прописано је: у члану 11. став 2 - да су теже повреде радних обавеза: одбијање радника да извршава своје радне обавезе одређене уговором о раду (тачка 1), крађа, намјерно уништавање, оштећење или незаконито располагање средствима Установе, као и наношење штете трећим лицима, коју је Установа дужна надокнадити (тачка 2), злоупотреба положаја или прекорачење овлашћења са материјал-