

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 42. stav 1. i člana 60. stav 1. tač. a) i b) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 28. februara 2024. godine, d o n i o j e

## ODLUKU

Utvrđuje se da Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica u "Željeznicama Republike Srpske" a.d. Doboj br. I-2-20546/08 od 10. jula 2008. godine i I-2-9238/09 od 8. aprila 2009. godine nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o javnim preduzećima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 75/04 i 78/11).

### O b r a z l o ž e n j e

Samostalni sindikat saobraćajno-transportne djelatnosti Željeznica Republike Srpske, koga zastupaju Advokatske kancelarije Cvijanović iz Banje Luke podnio je Ustavnom sudu Republike Srpske prijedlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakovitosti člana 7. i člana 8. tač. 7. i 11. Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica u "Željeznicama Republike Srpske" a.d. Doboj broj I-2-20546/08 od 10. jula 2008. godine (u daljem tekstu: Pravilnik). Predlagač, prije svega, navodi da osporene odredbe Pravilnika nisu u saglasnosti sa članom 9. stav 1, članom 10. stav 1. i članom 179. stav 2. tačka 10. Zakona o radu ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 1/16, 66/18, 91/21 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske i 119/21), a samim tim ni sa članom 108. stav 2. Ustava Republike Srpske. Obrazlažući navedeno predlagač iznosi mišljenje da su osporenim propisivanjem zaposlenima kod donosioca osporenog akta, tj. članovima podnosioca prijedloga (sindikarno organizovanim radnicima) utvrđena nepovoljnija prava od prava propisanih Zakonom o radu, kao i da je osporenim propisivanjem donosilac pravilnika izašao iz okvira svojih ustavnih i zakonskih ovlašćenja i uredio pitanja koja se odnose na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih koja mogu biti uređena samo zakonom i kolektivnim ugovorom. Zaključno, predlagač obrazlaže i povredu člana 41. Ustava, te ukazuje na Odluku Ustavnog suda Republike Srpske u predmetu U-13/22 od 22. februara 2023. godine i predlaže da Sud utvrdi neustavnost i nezakovitost osporenih odredaba navedenog pravilnika.

U odgovoru na prijedlog "Željeznice Republike Srpske" a.d. Doboj osporile su navode predlagača ističući da se Pravilnikom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica u "Željeznicama Republike Srpske" a.d. Doboj, čije odredbe su osporene, ne krše zakonske odredbe, niti se na bilo koji način ograničavaju zagarantovana prava sindikalnog organizovanja i djelovanja. S tim u vezi u odgovoru se ukazuje na odredbe člana 138. stav 1. i člana 179. stav 3. Zakona o radu ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 1/16, 66/18 i 119/21), člana 1, člana 111. stav 2. i člana 116v. Zakona o željeznicama Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 19/17, 28/17, 100/17 i 56/22), te Pravilnik o vuči vozova na prugama u Republici Srpskoj (243) broj: 04/340-1664/04 od 23. decembra 2004. godine i zaključuje da je Zakon o radu opšti propis kojim se uređuju radni odnosi u Republici Srpskoj i kao takav ne može urediti sve specifičnosti željezničke djelatnosti, a što se reguliše Zakonom o željeznicama Republike Srpske, te pravilnicima koje donosi Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske, kao i internim pravilnicima i uputstvima Željeznica Republike Srpske. Pored toga, u odgovoru se ukazuje da je Pravilnik, koji je dostavio predlagač, nezvanični prečišćeni tekst, odnosno da se radi o falsifikatu koji ne može biti dokaz u ovom predmetu i osnov za ocjenu u postupku pred Sudom. Iz navedenih

razloga je, uz odgovor, dostavljen Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica u "Željeznicama Republike Srpske" a.d. Doboj broj I-2-20546/08 od 10. jula 2008. godine, kao i Pravilnik o I (prvim) izmjenama i dopunama ovog akta broj I-2-9238/09 od 8. aprila 2009. godine. Imajući u vidu da se, kako je navedeno, na "Željeznicama Republike Srpske" primjenjuje načelo zakonitosti, te da disciplinske komisije "Željeznica Republike Srpske" (prvostepena i drugostepena) u svom radu postupaju u skladu sa članom 10. Zakona o radu, u odgovoru se predlaže da se prijedlog odbije.

Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica u "Željeznicama Republike Srpske" a.d. Doboj br. I-2-20546/08 od 10. jula 2008. godine i I-2-9238/09 od 8. aprila 2009. godine koji je, uz odgovor, dostavio donosilac akta, donio je Nadzorni odbor "Željeznica Republike Srpske", na osnovu člana 18. Zakona o javnim preduzećima ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 75/04), člana 137. Zakona o željeznicama Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 58/01 i 110/03), čl. 97. i 89. Zakona o radu ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 55/07 - prečišćeni tekst) i čl. 46. i 49. Statuta "Željeznica Republike Srpske" a.d. Doboj. Ovim pravilnikom uređuje se pokretanje, vođenje, zastarjelost postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti za povrede radnih obaveza zaposlenih radnika, razrješenje po skraćenom postupku odgovornih lica, kao i pitanje materijalne odgovornosti zaposlenih radnika i druga pitanja od značaja za zaštitu radne discipline. Osporenim članom 7. ovog pravilnika propisano je da se težom povredom radne obaveze smatra takvo ponašanje radnika na radu ili u vezi sa radom kojim se nanosi ozbiljna šteta interesima preduzeća, kao i ponašanje radnika iz koga se osnovano može zaključiti da dalji rad radnika u preduzeću ne bi bio moguć. Članom 8. ovog pravilnika, u osporenom dijelu, propisano je da su teže povrede radnih obaveza: korišćenje alkoholnih pića ili droga za vrijeme radnog vremena, odbijanje podvrgavanju provjeri od opojnih sredstava (tačka 7), te sve povrede radne obaveze koje se odnose na uredno i bezbjedno odvijanje željezničkog saobraćaja, koje proističu iz Zakona o željeznicama (Pravilnika i Uputstva) i ostale povrede radnih obaveza koje proističu iz nepoštovanja pozitivnih zakonskih propisa i drugih opštih akata preduzeća i to: a) sudar i izbjegnuti sudar, b) nalet i izbjegnuti nalet, c) otprema voza, manevarskog sastava ili pružnog voza bez propisanih uslova, d) nepotpuno obezbjeđenje puta vožnje, e) neobezbjeđenje prolaza voza preko putnih prelaza osiguranih branicima, polubranicima, svjetlosnim signalima ili kombinacijom ovih uređaja, f) kada je nastupio udes zbog neizvršavanja propisanih poslova i radnih zadataka, g) ako je radnik zatečen da spava na radnom mjestu, h) ako nisu preduzete mjere zaštite radnika i mjesta rada na pruzi, i) prolazak voza ili manevarskog sastava pored signalnog znaka "stoj", j) prolazak službenog mjesta u kojem je predviđeno zadržavanje voza, k) namjerno isključivanje uređaja budnosti, l) nekorišćenje zaštitne opreme i sredstava koja ugrožavaju bezbjednost saobraćaja i imovine i lica, lj) nepridržavanje i neprovođenje mjera zaštite od požara i zaštite životne sredine, m) odbijanje ili izbjegavanje provjere znanja (redovna i vanredna) u skladu sa opštim aktima (tačka 11).

Odredbama Ustava Republike Srpske na koje ukazuje predlagač utvrđeno je: da je zajamčena sloboda sindikalnog organizovanja i djelovanja (član 41), te da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108. stav 2).

Odredbama Zakona o radu ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 1/16, 66/18, 91/21 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske i 119/21), u odnosu na koje je osporena zakonitost odredaba

člana 7. i člana 8. tač. 7. i 11. navedenog pravilnika propisano je: da kolektivni ugovor i pravilnik o radu (u daljem tekstu: opšti akti) i ugovor o radu ne mogu da sadrže odredbe kojima se radniku daju manja prava ili utvrđuju nepovoljniji uslovi rada od prava i uslova koji su utvrđeni zakonom (član 9. stav 1), da su odredbe opšteg akta koje utvrđuju nepovoljnija prava ili nepovoljnije uslove rada od prava i uslova utvrđenih ovim zakonom nezakonite i umjesto njih se primjenjuju odredbe ovog zakona (član 10. stav 1) i da poslodavac može da otkáže ugovor o radu radniku koji svojom krivicom učini težu povredu radne obaveze utvrđenu kolektivnim ugovorom (član 179. stav 2. tačka 10).

U postupku ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica u "Željeznicama Republike Srpske" a.d. Doboj, čije odredbe su osporene, Sud je, prije svega, imao u vidu da je članom 18. stav 1. tačka b) Zakona o javnim preduzećima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 75/04 i 78/11), na osnovu kojeg je donesen ovaj pravni akt, propisana dužnost i odgovornost nadzornog odbora da obezbijedi donošenje pravilnika o disciplinskoj odgovornosti koji sadrži odredbe o disciplinskom postupku i postupku razrješenja odgovornih lica po skraćenom postupku, odredbe o razrješenju i udaljenju sa posla i iz preduzeća i zabrani ponovnog zapošljavanja u preduzeću najmanje deset godina, uključujući dužnost uprave da za takvu svrhu vodi adekvatne kadrovske evidencije. Pored toga, Sud je imao u vidu da je u drugim odredbama ovog zakona koje su od značaja za ocjenu zakonitosti osporenog pravilnika propisano: da se ovim zakonom uređuje poslovanje i upravljanje javnih preduzeća u Republici Srpskoj, organi preduzeća, sukobi interesa sa preduzećem, etički kodeks, interni postupci, nedopuštene i ograničene aktivnosti i druga pitanja od značaja za rad ovih preduzeća (član 1), da je odgovorno lice svako lice kojem se zakonom ili statutom preduzeća ili opisom posla dodjeljuje nadležnost za konkretan posao ili zadatak; odnosno svako lice kome je takva nadležnost utvrđena pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, ugovorom o radu ili drugim aktom (član 3. alineja 2), da su organi preduzeća: skupština, nadzorni odbor i uprava (menadžment) (član 4), da je nadzorni odbor nadležan da: a) nadzire rad uprave, b) donosi poslovnik o svom radu, v) predlaže statut, etički kodeks i druge akte skupštini, g) predlaže imenovanje i razrješenje članova odbora za reviziju, d) imenuje i razrješava članove uprave u skladu sa postupcima utvrđenim statutom i zakonom, đ) donosi smjernice o nabavci i vrši nadzor nad njihovim sprovođenjem, e) odobrava preporuke odbora za reviziju o raspodjeli dobiti, te drugim pitanjima, ž) daje ovlašćenje za ograničene aktivnosti u skladu sa ovim zakonom, z) daje uputstva direktoru za sprovođenje istrage u vezi sa učinjenim nepravilnostima, i) daje prijedlog skupštini o poslovnoj saradnji i povezivanju sa drugim preduzećima, j) donosi odluke o investiranju u skladu sa zakonom i statutom, k) daje prijedlog skupštini o osnivanju novih preduzeća, l) saziva sjednice skupštine javnog preduzeća, osim javnih preduzeća u kojima Vlada vrši funkciju skupštine i utvrđuje prijedlog dnevnog reda, lj) utvrđuje prijedlog odluka skupštine javnog preduzeća i vrši kontrolu sprovođenja usvojenih odluka i m) obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, statutom i aktima preduzeća (član 7).

Takođe, u vezi sa navedenim zakonskim odredbama, Sud je utvrdio da je Skupština akcionara "Željeznica Republike Srpske" a.d. Doboj, na osnovu člana 5. stav 1. tačka a) Zakona o javnim preduzećima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 75/04 i 78/11), člana 281. stav 1. tačka a) Zakona o privrednim društvima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 127/08, 58/09 i 100/11) i

člana 40. stav 1. tačka a) Statuta Željeznica Republike Srpske a.d. Doboj (prečišćeni tekst), donijela Statut broj I-1.10230-4/15 od 13. jula 2015. godine kojim je u članu 26. propisano da su organi ovog akcionarskog društva: Skupština akcionara, Nadzorni odbor i Uprava, a u članu 46. da je Nadzorni odbor nadležan da: 1. nadzire rad Uprave, 2. donosi Poslovnik o svom radu, 3. predlaže Statut, Etički kodeks i druge akte Skupštine, 4. saziva Skupštinu Društva, 5. predlaže imenovanje i razrješenje članova Odbora za reviziju, 6. imenuje i razrješava generalnog direktora i izvršne direktore u skladu sa postupcima utvrđenim Statutom i zakonom, 7. određuje glavnog pravnog savjetnika, 8. nadzire Upravu u sprovođenju preporuka datih od strane Odbora za reviziju, te vanjskog revizora sa specificiranim rokovima, 9. sistematski nadzire poslovanje i zakonitost poslovanja Društva, usvaja šestomjesečne finansijske izvještaje i podnosi godišnjoj Skupštini akcionara na usvajanje finansijske izvještaje i izvještaj o poslovanju, izvještaj nezavisne revizije kao i druge izvještaje u skladu sa zakonom i ovim statutom, 10. odobrava preporuke Odbora za reviziju o raspodjeli dobiti, te drugim pitanjima, 11. donosi smjernice o nabavci i vrši nadzor nad njihovim sprovođenjem, 12. daje ovlašćenja za ograničene aktivnosti u skladu sa zakonom, 13. daje uputstva generalnom direktoru za sprovođenje istrage u vezi sa učinjenim nepravilnostima, 14. donosi odluke o investiranju u skladu sa zakonom i Statutom, 15. daje prijedlog Skupštini o osnivanju novih društava, 16. daje prijedlog Skupštini o poslovnoj saradnji i povezivanju sa drugim društvima, 17. prisustvovanje sjednicama Skupštine Društva uz učešće u raspravi bez prava glasa, 18. pregled poslovnih knjiga i isprava Društva, 19. redovno izvještava Skupštinu o svom radu, 20. utvrđuje prijedlog odluka Skupštine akcionara i vrši kontrolu sprovođenja usvojenih odluka, 21. imenuje sekretara Društva na period od 4 (četiri) godine, 22. daje instrukcije organima Društva radi otklanjanja nepravilnosti u radu Društva, 23. obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, Statutom i aktima Društva.

Polazeći od izložene sadržine odredaba Zakona o javnim preduzećima i Statuta, a imajući pritom u vidu i da je Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica u "Željeznicama Republike Srpske" a.d. Doboj, čije odredbe su osporene, donio Nadzorni odbor "Željeznica Republike Srpske" a.d. Doboj, po ocjeni Suda, kao prethodno postavlja se pitanje ovlašćenja ovog organa preduzeća za donošenje predmetnog akta.

S tim u vezi, Sud ukazuje da Zakon o javnim preduzećima koji je naveden kao pravni osnov za donošenje osporenog akta ne predviđa ovlašćenje za nadzorni odbor javnog preduzeća da donosi pravilnik o disciplinskoj odgovornosti (čl. 7. Zakona o javnim preduzećima), već propisuje obavezu za nadzorni odbor javnog preduzeća da obezbijedi donošenje takvog akta - pravilnika o disciplinskoj odgovornosti koji treba da sadrži odredbe o disciplinskom postupku i postupku razrješenja odgovornih lica po skraćenom postupku, odredbe o razrješenju i udaljenju sa posla i iz preduzeća i zabrani ponovnog zapošljavanja u preduzeću najmanje deset godina, uključujući dužnost uprave da za takvu svrhu vodi adekvatne kadrovske evidencije (čl. 18. st. 1. tačka b) Zakona o javnim preduzećima). Kada se imaju u vidu zakonom utvrđene nadležnosti nadzornog odbora javnog preduzeća, odredbe istog zakona koje govore o dužnosti nadzornog odbora da obezbijedi donošenje pravilnika o disciplinskoj odgovornosti u okviru internih postupaka ne mogu se tumačiti na način da se istima nadzornom odboru daje ovlašćenje da donese osporeni akt, jer se radi o odredbama koje obavezuju nadzorni odbor, da koristeći svoje nadležnosti obezbijedi donošenje takvog akta, odnosno da se aktima javnog preduzeća, prije svega statutom, uredi ovo

pitanje, naročito imajući u vidu da statut preduzeća donosi skupština preduzeća na prijedlog nadzornog odbora. Budući da Zakon o javnim preduzećima, kao ni opšti akti avnog preduzeća "Željeznice Republike Srpske" a.d. Doboj, ne predviđaju ovlašćenje za nadzorni odbor ovog preduzeća da donosi pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti, Sud je ocijenio da Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih i odgovornih lica u "Željeznicama Republike Srpske" a.d. Doboj nije u saglasnosti sa Zakonom o javnim preduzećima.

Po ocjeni Suda, osporeni Pravilnik samim tim što nije saglasan sa navedenim zakonom, nesaglasan je i ustavnom principu obavezne saglasnosti propisa i drugih opštih akata sa zakonom utvrđenom u članu 108. stav 2. Ustava.

S obzirom na to da je Sud utvrdio da osporeni Pravilnik u formalnom smislu nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, jer ga je donio nenadležni organ, nije se upuštao u ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti pojedinih odredaba Pravilnika, kako je to tražio predlagač, imajući u vidu da Ustavni sud u postupku ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti osporenog akta nije ograničen zahtjevom predlagača, odnosno podnosioca inicijative, saglasno odredbi člana 42. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12).

Pozivanje predlagača na Odluku Ustavnog suda U-13/22 od 22. februara 2023. godine nije, po ocjeni Suda, od uticaja na ocjenu ustavnosti i zakonitosti ovog pravilnika, imajući u vidu da je pomenuta odluka donesena u vezi sa drugačijim činjeničnim, a time i pravnim pitanjima.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Ivanka Marković, prof. dr Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

PREDSJEDNIK  
USTAVNOG SUDA  
Mr Džerard Selman

Broj: U-27/23

28. februar 2024. godine