

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 dana 28. juna 2023. godine, d o n i o j e

ODLUKU

Utvrdjuje se da Odluka o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 83/20) i Odluka o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 60/21) nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske, Zakonom o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 118/08) i Zakonom o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18 i 119/21).

Utvrdjuje se da Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 69/16, 52/19, 83/20 i 60/21) („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/22) nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18 i 119/21).

O b r a z l o ž e n j e

Sindikata lokalne samouprave, uprave i javnih službi Republike Srpske podnio je Ustavnom sudu Republike Srpske prijedlog za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Sporazuma o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 69/16, 52/19, 83/20 i 60/21) („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/22), u kojem se navodi da je osporeni sporazum u suprotnosti sa članom 108. stav 2. i čl. 109. stav 1. Ustava Republike Srpske, članom 17. stav 2. Zakona o platama zaposlenih u javnim službama Republike Srpske, članom 242. i 252. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18 i 119/21), te odredbama člana 36. stav 1. Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 69/16). S tim u vezi se navodi da su ministar rada i boračko-invalidske zaštite u Vladi Republike Srpske i Sindikat uprave Republike Srpske, koji je kao članica Saveza sindikata Republike Srpske u tom periodu djelovao kao jedini sindikat ove grane djelatnosti, dana 11. avgusta 2016. godine zaključili Posebni kolektivni ugovor za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 69/16), koji je stupio na snagu 24. avgusta 2016. godine, te da su potpisnici ovog kolektivnog ugovora u skladu sa članom 252. stav 2. Zakona o radu 18. juna 2019. godine zaključili Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 52/19), kojim je važenje ovog kolektivnog ugovora produženo do 24. avgusta 2020. godine. Dalje se navodi da je Vlada Republike Srpske 17. avgusta 2020. godine nezakonito donijela Odluku o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 83/20), kojim je primjena ovog opšteg akta produžena do 30. juna 2021. godine, a nakon toga dana 24. juna 2021. godine i Odluku o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 60/21), kojom je primjena istog produžena do 30. juna 2022. godine. Predlagač ističe da je navedene odluke Vlada donijela

jednostrano, bez učešća reprezentativnih sindikata, što je u suprotnosti sa članom 240. stav 3. Zakona o radu, članom 17. stav 2. Zakona o platama zaposlenih u javnim službama Republike Srpske i članom 36. stav 1. Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, te da se jednostranim odlukama Vlade ne može produžavati primjena posebnog kolektivnog ugovora, zbog čega su ove odluke u suprotnosti sa članom 252. Zakona o radu i članom 108. stav 2. Ustava Republike Srpske.

Dalje se navodi da je prilikom zaključivanja osporenog sporazuma narušena odredba člana 242. Zakona o radu, jer je zaključen bez učešća reprezentativnih sindikata, kao i odredba člana 252. stav 2. Zakona o radu. Naime, predlagač ističe da su strane potpisnice Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske sporazumom mogle produžiti važenje istog, pod uslovom da su to učinile najkasnije 60 dana prije isteka njegovog važenja, što se u konkretnom slučaju nije desilo, budući da se prema Odluci o primjeni odredaba posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 60/21) ovaj kolektivni ugovor imao primjenjivati do 30. juna 2022, a osporeni sporazum je zaključen 29. juna 2022. godine i stupio je na snagu 1. jula 2022. godine. Predlagač osporava i odredbu o stupanju na snagu osporenog sporazuma, ističući da kao opšti akt nije stupio na snagu u skladu sa članom 109. stav 1. Ustava Republike Srpske, jer iz sadržine istog nije vidljivo da postoje naročito opravdani razlozi da ranije stupa na snagu.

U odgovoru na prijedlog koji je Sudu dostavilo Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske se navodi da je osporeni sporazum zaključen u skladu sa članom 252. stav 2. Zakona o radu i članom 17. stav 2. Zakona o platama zaposlenih u javnim službama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 66/18, 105/19 i 119/21). Takođe se navodi da je Vlada Republike Srpske ovlastila ministra rada i boračko-invalidske zaštite da sa reprezentativnim sindikatom, potpisnikom osnovnog teksta posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, potpiše osporeni sporazum o produženju važenja ovog ugovora na period od jedne godine. U odgovoru se ističe da Sindikat lokalne samouprave, uprave i javnih službi Republike Srpske nije potpisnik Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, te da stoga nije mogao učestvovati u njegovom zaključivanju, kao i da se pristupilo zaključivanju sporazuma samo sa reprezentativnim sindikatom koji je potpisnik navedenog kolektivnog ugovora, s obzirom na činjenicu da nije formiran Odbor za pregovore u skladu sa članom 242. Zakona o radu. Dalje se navodi da osporeni sporazum nema karakter opšteg pravnog akta čiju ustavnost i zakonitost ocjenjuje Ustavni sud, kao i da eventualne nepravilnosti u primjeni odredaba Zakona o radu u postupku pregovaranja i zaključivanja osporenog sporazuma Ustavni sud nije nadležan da ocjenjuje.

U odgovoru na prijedlog koji je Sudu dostavio Sindikat uprave Republike Srpske takođe se navodi da je osporeni sporazum zaključen u skladu sa članom 252. stav 2. Zakona o radu i članom 17. stav 2. Zakona o platama zaposlenih u javnim službama, kao i da je Vlada Republike Srpske, s obzirom na činjenicu da se odbor za pregovore nije formirao u skladu sa članom 242. Zakona o radu, donijela zaključak kojim je ovlastila ministra rada i boračko-invalidske zaštite da sa reprezentativnim sindikatom, potpisnikom osnovnog teksta Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, potpiše sporazum o produženju važenja istog za period od jedne godine. U odgovoru se navodi da Sindikat lokalne samouprave, uprave i javnih

službi nije potpisnik Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, te stoga nije mogao učestvovati u produženju roka njegovog važenja.

Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 69/16, 52/19, 83/20 i 60/21) („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/22) zaključili su 29. juna 2022. godine ministar rada i boračko-invalidske zaštite, po ovlaštenju Vlade Republike Srpske i Sindikat uprave Republike Srpske, na osnovu člana 252. stav 2. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18 i 119/21) i člana 17. stav 2. Zakona o platama zaposlenih u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 66/18, 105/19 i 119/21). Ovim sporazumom je utvrđeno da se važenje Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 69/16, 52/19, 83/20 i 60/21) produžava do 30.6.2023. godine (član 1), te da ovaj sporazum stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“ (član 2).

Sud je na osnovu člana 42. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12) u ovom predmetu ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti proširio i na Odluku o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 83/20) i Odluku o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 60/21), s obzirom na to da ocjena ustavnosti i zakonitosti navedenih odluka predstavlja prethodno pitanje u postupku ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti osporenog sporazuma o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske.

Odluku o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 83/20) donijela je Vlada Republike Srpske na osnovu člana 43. stav 3. Zakona o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 118/18). Ovom odlukom je određeno da se odredbe Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 69/16 i 52/19) primjenjuju do 30.6.2021. godine (tačka 1), te da ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“, a primjenjivaće se od 25.8.2020. godine (tačka 2).

Odluku o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 60/21) donijela je Vlada Republike Srpske na osnovu člana 43. stav 3. Zakona o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 118/18). Ovom odlukom je određeno da se odredbe Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 69/16, 52/19 i 83/20) primjenjuju do 30. juna 2022. godine (tačka 1), te da ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“, a primjenjivaće se od 1. jula 2021. godine (tačka 2).

Sud je prilikom ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti ovih odluka imao u vidu da je članom 90. tačka 4. Ustava utvrđeno da Vlada donosi uredbe, odluke i druga akta za izvršavanje zakona, kao i da je Zakonom o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 118/08) propisano da izvršnu vlast u Republici Srpskoj, u skladu sa Ustavom, vrši Vlada Republike Srpske (član 1.

stav 1), da je u sprovođenju izvršne vlasti Vlada nadležna da donosi uredbе, odluke, smjernice, instrukcije, rješenja, zaključke i druge opšte i pojedinačne akte za izvršavanje zakona (član 15. tačka g), te da se odlukom propisuju mjere Vlade, osnivaju javne službe i druge organizacije, daje saglasnost ili potvrđuju opšti akti organa ili organizacija, ako je takva saglasnost ili potvrda predviđena zakonom, obustavljaju od izvršenja akti ministarstva, organa jedinica lokalne samouprave, preduzeća i drugih organa i organizacija koji vrše javna ovlašćenja i uređuju druga pitanja od značaja za obavljanje poslova Vlade (član 43. stav 3).

Sud je takođe imao u vidu da je članom 252. Zakona o radu („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 1/16, 66/18 i 119/21) propisano da se kolektivni ugovori zaključuju na period od tri godine (stav 1), te da po isteku roka iz stava 1. ovog člana kolektivni ugovori prestaju da važe ako se učesnici kolektivnog ugovora drugačije ne dogovore najkasnije 60 dana prije isteka važenja kolektivnog ugovora (stav 2).

Na osnovu navedenih ustavnih i zakonskih odredaba, Sud je ocijenio da Odluka o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 83/20) i Odluka o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 60/21) nisu u saglasnosti sa Ustavom i Zakonom. Polazeći od nadležnosti Vlade utvrđene članom 90. tačka 4. Ustava Republike Srpske i članom 15. tačka g) Zakona o Vladi Republike Srpske, te imajući u vidu član 43. stav 3. Zakona o Vladi Republike Srpske, Sud je ocijenio da Vlada Republike Srpske nije bila ovlašćena da osporenim odlukama produži primjenu Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, jer ove odluke nisu u funkciji izvršavanja zakona, niti je Vlada kao izvršni organ vlasti ovlašćena da uređuje primjenu ovog opšteg akta. Imajući u vidu navedeno, kao i član 252. stav 2. Zakona o radu, prema kojem samo učesnici kolektivnog ugovora, pod uslovima propisanim zakonom, mogu dogovarati važenje kolektivnog ugovora i učestvovati u zaključenju opšteg akta kojim se produžava njegovo važenje, Sud je ocijenio da je Vlada, donoseći ove odluke kojim je jednostrano odredila produženje važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, izašla iz okvira svojih ustavnih i zakonskih ovlašćenja, čime je došlo do povrede člana 90. tačka 4. i člana 108. Ustava Republike Srpske, te Zakona o Vladi i Zakona o radu.

U postupku ocjene Sporazuma o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, Sud je pored već citirane odredbe člana 252. Zakona o radu uzeo u obzir da je članom 17. Zakona o platama zaposlenih u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 66/18, 105/19 i 119/21), koji je bio na snazi u momentu zaključenja osporenog sporazuma, kao i odredbama člana 17. sada važećeg Zakona o platama zaposlenih u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 68/22 i 132/22) u stavu 1. propisano da zaposleni imaju pravo na otpremninu prilikom odlaska u penziju i prestanku radnog odnosa u slučaju ako se iz ekonomskih, organizacionih i tehnoloških razloga ukaže potreba za prestankom rada zaposlenih (tač. 1), naknadu troškova prevoza prilikom dolaska na posao i povratka sa posla (tač. 2), jubilarnu nagradu (tač. 3), novčanu naknadu prilikom rođenja djeteta (tač. 4), novčanu pomoć u slučaju invalidnosti i dugotrajne bolesti (tač. 5), novčanu pomoć u slučaju smrti radnika (tač. 6), novčanu pomoć u slučaju smrti člana uže porodice (tač. 7), jednokratnu novčanu naknadu za posebne rezultate rada (tač. 8), obavljanje

poslova pod posebno otežanim uslovima (tač. 9), naknadu po osnovu obavljanja funkcije predsjednika ili povjerenika reprezentativne sindikalne organizacije (tač. 10), druge naknade utvrđene posebnim kolektivnim ugovorom (tač. 11). U stavu 2. ovog člana, na koji se ukazuje u prijedlogu, propisano je da se visina naknade iz stava 1. ovog člana određuje posebnim kolektivnim ugovorom.

Pored navedenog, Sud je imao u vidu da je Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u javnim službama Republike Srpske zaključen 11. avgusta 2016. godine, između Ministarstva rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske i Sindikata uprave Republike Srpske, kao reprezentativnog sindikata, a stupio je na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“ broj 69, od 16. avgusta 2016. godine. U članu 36. stav 1. istog je utvrđeno da su učesnici ovog kolektivnog ugovora saglasni da se ovaj kolektivni ugovor zaključi na period od tri godine.

Isto tako, Sud je imao u vidu da je tačkom 1. Sporazuma o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 69/16) („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 52/19), koji je zaključen 18. juna 2019. godine, produženo važenje ovog ugovora do 24. avgusta 2020. godine.

Na osnovu izloženog Sud je ocijenio da Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 69/16, 52/19, 83/20 i 60/21) („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 62/22) nije u saglasnosti sa Ustavom i Zakonom, jer u vrijeme njegovog zaključivanja (29. juna 2022. godine) nije bio na pravnoj snazi Posebni kolektivni ugovor za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 69/16 i 52/19) koji je, prema članu 1. Sporazuma o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 69/16) („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 52/19) važio do 24. avgusta 2020. godine, nakon čega je prestao da važi, jer njegovi potpisnici nisu u skladu sa relevantnim odredbama Zakona o radu, ponovo produžili njegovo važenje.

U vezi sa navedenim, a kako je to naprijed utvrđeno, Odluka o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 83/20) i Odluka o primjeni odredaba Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 60/21), kojima je primjena ovog kolektivnog ugovora produžena do 30. juna 2022. godine, su neustavne i nezakonite. Istovremeno, Sud ukazuje na to da Ustav poznaje isključivo institut stupanja na snagu, odnosno važenja opštih pravnih akata, tako da propisivanje produžavanja primjene Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske ne dovodi do pravnog kontinuiteta u njegovom važenju, odnosno pravnoj snazi ovog kolektivnog ugovora. Prema tome, ovim odlukama nije produženo važenje Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, tako da se nisu mogle vršiti izmjene akta koji nije na snazi, odnosno zaključiti osporeni sporazum o produženju važenja posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske.

Na osnovu navedenog Sud je ocijenio da je Sporazum o produženju roka važenja Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske zaključen suprotno članu

252. stav 2. Zakona o radu, odnosno nakon prestanka važenja ovog ugovora, čime je, po ocjeni Suda, narušeno i načelo ustavnosti i zakonitosti iz člana 108. Ustava Republike Srpske.

Imajući u vidu da je na ovaj način konačno odlučeno o ustavnosti i zakonitosti osporenog sporazuma, Sud nije posebno razmatrao navode predlagača o stupanju na snagu osporenog sporazuma i navode kojima se ukazuje na neusaglašenost ovog opšteg akta sa članom 17. stav 2. Zakona o platama zaposlenih u javnim službama Republike Srpske i članom 242. Zakona o radu.

Takođe, Sud nije razmatrao navode iz prijedloga koji se odnose na nesaglasnost osporenog sporazuma sa članom 36. stav 1. Posebnog kolektivnog ugovora za zaposlene u javnim službama Republike Srpske, jer prema članu 115. Ustava ovaj sud nije nadležan da ocjenjuje međusobnu saglasnost podzakonskih opštih akata.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio 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 Radomir V. Lukić, prof. dr Ivanka Marković, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-46/22

28. juna 2023. godine

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman, s.r.