

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 37. став 1. тачка а), члана 60. став 1. тач. а) и б) и члана 61. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 28. октобра 2020. године, д о н и о ј е

### **ОДЛУКУ**

Утврђује се да члан 27. Статута Општине Пале („Службене новине Града Источно Сарајево“ бр. 17/17 и 18/17), у дијелу увода који гласи: "...туризма..." "...и трговине...", тачка 1. овог члана Статута, те тачка 3. истог члана Статута, у дијелу који гласи: "...и трговине...", нису у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о локалној самоуправи.

Одбацује се приједлог за оцјењивање законитости Одлуке о оснивању Туристичке организације Општине Пале („Службене новине Града Источно Сарајево“ бр. 10/19 и 13/19).

### **Образложење**

Јавна установа Туристичка организација „Јахорина“ – Град Источно Сарајево поднијела је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) приједлог за утврђивања незаконитости члана 27. Статута Општине Пале („Службене новине Града Источно Сарајево“ бр. 17/17 и 18/17) и Одлуке о оснивању Туристичке организације Општине Пале („Службене новине Града Источно Сарајево“ бр. 10/19 и 13/19). Предлагач сматра да је, према одредбама чл. 12. и 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16 и 36/19), област туризма у искључивој надлежности, у конкретном случају, Града Источно Сарајево, због чега су члан 27. Статута, те Одлука у цјелини, у супротности са наведеним законским одредбама. Надаље, у приједлогу се указује на обавезу општина и градова да у свом раду супсидијарно примјењују Закон о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 13/02, 87/07, 50/10 и 66/10) (члан 1. став 2. овог закона). У овом смислу, истиче се да члан 17. став 1. наведеног закона, у погледу стварне надлежности, упућује на примјену Закона о локалној самоуправи, те да у складу са чланом 19. истог закона, стварну и мјесну надлежност није могуће мијењати договором странака, док орган по службеној дужности пази на своју надлежност (члан 23. истог закона). У вези са наведеним се истиче да оспорени акти нису у сагласности ни са поменутиим одредбама Закона о општем управном поступку, те да је општина Пале била дужна утврдити да нема надлежности у области туризма. У контексту навода према којима Општина Пале није била овлашћена да оснује ЈУ „Туристичка организација Општине Пале“ предлагач указује на прописивање из члана 69. став 3. и члана 83. став 1. Закона о туризму („Службени гласник Републике Српске“ број 45/17), према којима не могу постојати туристичке организације и града и општине, већ само једна туристичка организација на нивоу локалне самоуправе. Наводећи да је позивање на члан 5. Закона о систему јавних служби у уводу оспорене одлуке незаконито, предлагач указује да је оснивач морао узети у обзир прописивање из члана 7. став 1. тог закона које упућује на примјену Закона о локалној самоуправи.

У одговору на наводе из приједлога који је Суду доставила Скупштина Општине Пале истиче се да су неосновани наводи предлагача којима се оспорава законитост члана 27. Статута Општине Пале, те законитост Одлуке о оснивању Туристичке организације Општине Пале. Позивајући се на одредбе Устава, Закона о територијалној организацији Републике Српске, Закона о локалној самоуправи, те Закона о систему јавних служби,

доносилац оспорених опшшних аката сматра да је у надлежности општине, као основне територијалне јединице локалне самоуправе, да се преко својих органа стара о задовољавању потреба грађана, између осталог, у туризму и трговини, због чега је Скупштина Општине Пале била овлашћена да регулише на начин као у члану 27. Статута, те да оснује туристичку организацију на нивоу општине. С обзиром на изложено предлаже се да Суд због ненадлежности, како се наводи, не прихвати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о оснивању ЈУ „Туристичке организације Општине Пале“ и одбије приједлог за утврђивање неуставности и незаконитости члана 27. Статута Општине Пале или да у цијелости одбије приједлог за утврђивање неуставности и незаконитости члана 27. Статута Општине Пале и Одлуке о оснивању ЈУ „Туристичке организације Општине Пале“ .

Статут Општине Пале број: 01-022/54 („Службене новине Града Источно Сарајево“ број 17/17) донијела је, 31. маја 2017. године, Скупштина Општине Пале на основу члана 39. и чл. 82. и 83. став 2. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ број 97/16). Одлуку о измјени Статута Општине Пале број: 01-022/66 („Службене новине Града Источно Сарајево“ број 18/17) донијела је, 16. јуна 2017. године, Скупштина Општине Пале на основу члана 146. Статута Општине Пале („Службене новине Града Источно Сарајево“ број 17/18).

Оспореним чланом 27. Статута Општине Пале („Службене новине Града Источно Сарајево“ бр. 17/17 и 18/17) (у даљем тексту: Статут) прописано је да Општина у области туризма, угоститељства, занатства и трговине има сљедеће надлежности: обезбјеђује услове за развој туризма, туристичких мјеста и развој и унапређивање комуналних, спортско-рекреативних и других дјелатности које доприносе развоју туризма (тачка 1), обезбјеђује услове за развој и унапређивање угоститељства, прописује радно вријеме и врши категоризацију угоститељских објеката у складу са законом (тачка 2), обезбјеђује услове за развој и унапређивање занатства, домаће радиности и трговине, подстиче развој дефицитарних заната, у складу са интересима и потребама грађана (тачка 3) и друге надлежности из ових области, у складу са законом (тачка 4).

Одлуку о оснивању Туристичке организације Општине Пале број: 01-022/66 („Службене новине Града Источно Сарајево“ број 10/19) донијела је, 30. маја 2019. године, Скупштина Општине Пале на основу члана 83. Закона о туризму („Службени гласник Републике Српске“ број 45/17), члана 5. Закона о систему јавних служби („Службени гласник Републике Српске“ бр. 68/07, 109/12 и 44/16), члана 39. став 2. тачка 34. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16 и 36/19) и члана 38. став 2. тачка 36. Статута Општине Пале („Службене новине Града Источно Сарајево“ бр. 17/17 и 18/17). Позивањем на идентичан правни основ, те Закључак Окружног привредног Суда у Источном Сарајеву број 061-0-Рег-19-000 518 од 2. јула 2019. године, Скупштина Општине Пале је, 11. јула 2019. године, донијела Одлуку о измјени и допуни Одлуке о оснивању Туристичке организације Општине број: 01-022/91 („Службене новине Града Источно Сарајево“ број 13/19).

Оспореном Одлуком о оснивању Туристичке организације Општине Пале („Службене новине Града Источно Сарајево“ бр. 10/19 и 13/19) (у даљем тексту: Одлука): основана је

Туристичка организација Општине Пале, као јавна установа са сједиштем у Палама (тач. I и II), дефинисан оснивач ове организације, те утврђено њено својство правног лица (тач. III и IV), одређена дјелатност и начин обезбјеђења средстава за оснивање и почетак рада, утврђена међусобна права Оснивача и Туристичке организације (тач. V, VI, VII), дефинисани приходи Туристичке организације, као и начин њиховог коришћења, утврђена обавеза подношења извјештаја о пословању са финансијским извјештајем, прецизирана права Оснивача у погледу обављања дјелатности (тач. VIII, IX, X и XI), одређени органи Туристичке организације, њихове надлежности, те начин њиховог именовања и разрешења (тач. XII, XIII, XIV, XV, XVI), утврђена надлежност за вршење надзора над радом Туристичке организације (тачка XVII), утврђена надлежност и рок за именовање чланова управног одбора и директора Туристичке организације, те прописано да ће се, на сва питања која нису регулисана овом одлуком, непосредно примјењивати Закон о туризму (тач. XVIII и XIX), утврђени укупни трошкови оснивања Туристичке организације, те одређен њихов обвезник (тачка XX), те одређено да ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеним новинама Града Источно Сарајево“ (тачка XXI).

У поступку оцјењивања уставности и законитости Статута Суд је имао у виду да је Уставом утврђено: да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на владавини права, тржишној привреди, те на парламентарној демократији и подјели власти (члан 5. став 1. алинеје 4. и 7), да се државна власт у Републици организује на начелу поделе власти (члан 69. став 1), да општина преко својих органа, у складу са законом, извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини, те обезбјеђује извршавање прописа и општих аката општине (члан 102. став 1. тачка б), док је ставом 2. овог члана Устава утврђено да се систем локалне самоуправе уређује законом. У складу са чланом 108. Устава закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

Суд је имао у виду да је Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16 и 36/19) прописано: да је општина основна територијална јединица локалне самоуправе, која се формира за дио насељеног мјеста, за једно насељено мјесто или за више насељених мјеста (члан 8), да град који у свом саставу има више општина: извршава све надлежности које су законом додијељене општинама на подручју водоснабдијевања, канализације, јавног превоза, управљања отпадом, средњег образовања, здравствене заштите, туризма и трговине, противпожарне и цивилне заштите (члан 12. став 2), да општине у саставу града имају право да обављају све надлежности општине које законом или статутом нису додијељене граду, да се статутом града и статутима општина у његовом саставу уређују питања из става 1. овог члана (члан 13), да се одредбе овог закона које се односе на општину примјењују и на град, ако овим законом није другачије одређено (члан 14), да град, односно општина (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе) има све надлежности прописане овим законом, као и друге надлежности које су јој пренесене другим законом, да јединица локалне самоуправе има право да се бави свим питањима од локалног интереса која нису искључена из њене надлежности, нити додијељена неком другом нивоу власти, да јединица локалне самоуправе остварује своје надлежности у складу са Уставом, законом и статутом (члан 17),

да самосталне надлежности јединице локалне самоуправе, у области пружања услуга, обухватају обављање специфичних функција, између осталог, у области туризма, угоститељства и заштите животне средине (члан 18. став 2. тачка 1), да јединица локалне самоуправе у области туризма, угоститељства, занатства и трговине има сљедеће надлежности: 1) обезбјеђује услове за развој туризма, туристичких мјеста и развој и унапређивање комуналних, спортско-рекреативних и других дјелатности које доприносе развоју туризма, као и услове за организовање туристичко-информативне и пропагандне дјелатности, 2) обезбјеђује услове за развој и унапређивање угоститељства, занатства, домаће радиности и трговине и прописује радно вријеме и друге услове њиховог рада и пословања којима се остварују захтјеви грађана у оквиру тих дјелатности и 3) друге надлежности у складу са законом (тачка 3) (члан 27), да је скупштина представнички орган, орган одлучивања и креирања политике јединице локалне самоуправе, који, у смислу овог закона, има надлежност да доноси статут, као и одлуке и друга општа акта о обављању функција из области културе, образовања, спорта, здравства, социјалне заштите, информација, занатства, туризма, угоститељства и заштите животне средине (члан 39. ст. 1. и 2. тач. 1. и 9), да органи јединице локалне самоуправе у вршењу послова из своје надлежности доносе: статут, пословник, одлуке, правилнике, наредбе, рјешења, упутства, закључке, препоруке, резолуције, стратегије, планове и програме, да скупштина, између осталог доноси статут (члан 82. ст. 1. и 2), да се статутом уређују послови јединице локалне самоуправе, организација и рад органа јединице локалне самоуправе, акти, финансирање, учешће грађана у локалној самоуправи, сарадња јединице локалне самоуправе са другим јединицама локалне самоуправе, поступак за доношење и промјену статута и друга питања утврђена законом (члан 83. став 2).

Законом о територијалној организацији Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 69/09, 70/12, 106/15 и 26/19) је утврђено: да је општина основна територијална јединица локалне самоуправе која се формира за дио насељеног мјеста, за једно насељено мјесто или за више насељених мјеста (члан 4), да је град територијална јединица која представља кохерентну географску, историјску, административну, социјалну, економску цјелину са одговарајућим нивоом развоја (члан 23. став 1), да подручје града Источно Сарајево чине подручја општина: Источна Илиџа, Источно Ново Сарајево, Пале, Соколац, Источни Стари Град и Трново (члан 25. став 2).

Полазећи од наведених уставних и законских одредаба Суд је утврдио да је Скупштина Општине Пале уређујући питање своје надлежности у области туризма и трговине на начин као у оспореном члану 27. Статута, изашла ван оквира својих надлежности.

Имајући у виду да је Град Источно Сарајево, сагласно члану 25. став 2. Закона о територијалној организацији Републике Српске, град који у свом саставу има више општина, Суд је утврдио да је у ингеренцији Града Источно Сарајево да извршава све надлежности које су законом додијелене општинама у области, између осталог, туризма и трговине (члан 12. став 2. Закона о локалној самоуправи), као и да ово извршавање подразумијева, између осталог, и подзаконско нормирање у овом смислу.

С тим у вези, Скупштина Општине Пале, као орган општине чије подручје чини подручје Града Источно Сарајево, није била овлашћена да Статутом уреди питања туризма и

трговине у смислу члана 27. тачка 1. Закона о локалној самоуправи, јер се ради о питањима од локалног интереса која су, чланом 12. став 2. Закона о локалној самоуправи, повјерена у надлежност, у конкретном случају Граду Источно Сарајево, због чега је прописујући на оспорени начин Скупштина Општине Пале поступила супротно одредбама члана 13. и члана 17. ст. 2. и 3. Закона о локалној самоуправи.

Имајући у виду изложено Суд је утврдио да је прописивање из члана 27. оспореног статута, у дијелу увода ове одредбе који гласи: "...туризма..." "...и трговине...", као и прописивање из тачке 1. овог члана Статута, те тачке 3. истог члана Статута, у дијелу који гласи: "...и трговине..." није у сагласности са Законом о локалној самоуправи.

С обзиром на утврђену незаконитост наведеног прописивања из члана 27. Статута, а која је посљедица прекорачења овлашћења Скупштине Општине Пале из члана 39. Закона о локалној самоуправи, у вези са чланом 12. став 2. и чланом 13. истог закона, Суд је утврдио да су предметним нормирањем повријеђена начела зајемчена чланом 102. став 1. тачка б) Устава, те чланом 108. Устава. С обзиром на то да предметно нормирање нема правни основ у хијерархијски вишем законском акту, оно није у функцији провођења закона, те из њега не могу проистицати права и обавезе субјеката права. Уређујући предметну материју на овај начин, Скупштина Општине Пале је поступила супротно и зајемченим начелима владавине права и подјеле власти из члана 5. став 1. ал. 4. и 7. и члана 69. став 1. Устава.

Узимајући у обзир раније утврђене разлоге неуставности и незаконитости наведеног прописивања из члана 27. Статута, Суд је оцијенио да за одлучивање у овој уставноправној ствари није од значаја разматрање навода предлагача о његовој неусаглашености са чланом 1. став 2, чланом 17. став 1. и чланом 23. Закона о општем управном поступку.

Поред овога, с обзиром на садржину и правну природу оспорене Одлуке о оснивању Туристичке организације Општине Пале („Службене новине Града Источно Сарајево“ бр. 10/19 и 13/19), Суд је оцијенио да је у питању појединачан акт којим се оснива конкретна јавна установа те да, стога, у формалном и материјалном смислу, нема карактер општег акта чију уставност и законитост, сагласно члану 115. Устава, оцјењује Уставни суд.

Стога је Суд, на основу члана 37. став 1. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), одлучио да, због ненадлежности, одбаци приједлог у дијелу којим се оспорава наведена одлука. На основу изложеног одлучено је као у изреци ове одлуке.

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

Број: У-85/19  
28. октобра 2020. године

ПРЕДСЈЕДНИК  
УСТАВНОГ СУДА  
Мр Џерард Селман, с.р.