

У складу са Рјешењем Суда, број: СУ-540/22, од 21. децембра 2022. године, судија проф. др Иванка Марковић је изузета од вијећања и гласања у овом предмету.

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

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: председник Суда мр Церард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-73/23
27. новембра 2024. године
Бањалука

Председник
Уставног суда,
Мр **Церард Селман**, с.р.

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 60. став 1. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 27. новембра 2024. године, донио је

ОДЛУКУ

Утврђује се да члан 164. став 4. и члан 166. Закона о пензијском и инвалидском осигурању ("Службени гласник Републике Српске", бр. 134/11, 82/13, 96/13 - Одлука Уставног суда РС, 103/15, 111/21, 15/22, 132/22 и 43/23 - Одлука Уставног суда РС) нису у сагласности са Уставом Републике Српске.

Образложење

"Рафинерија нафте Брод" а.д. Брод, коју заступа Заједничка адвокатска канцеларија "Пуцар" из Бање Луке, поднијела је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности члана 164. став 4. и члана 166. Закона о пензијском и инвалидском осигурању ("Службени гласник Републике Српске", бр. 134/11, 82/13, 96/13 - Одлука Уставног суда РС, 103/15, 111/21, 15/22, 132/22 и 43/23 - Одлука Уставног суда РС). У односу на члан 164. став 4. оспореног закона у приједлогу се наводи да је оваквим прописивањем нарушено уставно начело владавине права, као и право на имовину гарантовано чланом 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Предлагач, наиме, сматра да је став 4. члана 164. овог закона контрадикторан ст. 2. и 3. истог члана са којима је директно повезан, због чега став 4. доводи до конфузије и правне неизвесности у погледу утврђивања пасивне легитимације код одговорности за штету. Такође, указује на то да су износи накнаде штете који се досуђују у оваквој врсти спорова изузетно високи, тако да постоји реална могућност да исплатом тих износа правна или физичка лица, иако нема њихове одговорности за насталу штету, постану инсолвентна. У погледу оспореног члана 166. овог закона, у приједлогу се износи став да је ова норма нелогична и супротна појму регресне накнаде штете. По мишљењу предлагача, могућност да Фонд за пензијско и инвалидско осигурање Републике Српске накнаду штете потражује у једнократном износу доводи до његовог неоснованог богаћења на рачун штетника јер на тај начин Фонд добија велики новчани износ којим може да располаже, убире законску затезну камату, а при томе своје обавезе према осигуранику измирује у мањим новчаним износима дуги период. У вези са изнесеним наводима у односу на члан 166. Закона, предлагач такође указује на повреду начела владавине права из члана 5. алинеја 4. Устава, те чл. 10, 50, 54. и 56. Устава Републике Српске, али не даје релевантне уставноправне разлоге и образложење у чему се састоји повреда ових уставних гаранција, већ ове наводе темељи и образлаже кроз своје тумачење и анализу члана 166. Закона, те његову примјену од стране надлежних судова у конкретном поступку накнаде штете који се води против "Рафинерије нафте Брод" а.д. Брод. Поред тога, мишљења је да су овом законском одредбом нарушене гаранције из члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

У одговору на приједлог, који је доставила Народна скупштина Републике Српске износи се став да је прије-

длог неоснован јер оспореним прописивањем није повријеђена ниједна од уставних одредаба на које се позива предлагач. Истиче се да је, сагласно Амандману XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, социјално осигурање и друге облике социјалне заштите, тако да је надлежна да уреди систем пензијског и инвалидског осигурања, пропише услове и начин остваривања права и обавеза по основу овог осигурања, па тако и право на накнаду штете у овој области. Оспорено нормирање је, како се наводи, одраз цјелисходне процјене законодавца, а оцјена оправданости и цјелисходности усвојених законских рјешења, према члану 115. Устава, није у оквиру надлежности Уставног суда Републике Српске. У одговору се такође указује на то да, када штета представља трајно давање, прописивање једнократне исплате штете Фонду за пензијско и инвалидско осигурање Републике Српске представља само могућност, а не и обавезу, о чему се одлучује у судском поступку у сваком конкретном случају на основу налаза вјештака економске струке, узимајући при томе у обзир да је једнократна исплата ограничена законом прописаним трајањем права на породичну или старосну пензију. Због тога су, како се наводи, неосновани наводи предлагача да једнократна исплата накнаде штете из члана 166. оспореног закона представља паушалан износ и доводи до неоснованог богаћења Фонда за пензијско и инвалидско осигурање Републике Српске.

Чланом 164. Закона о пензијском и инвалидском осигурању ("Службени гласник Републике Српске", бр. 134/11, 82/13, 96/13 - Одлука Уставног суда РС, 103/15, 111/21, 15/22, 132/22 и 43/23 - Одлука Уставног суда РС) прописано је да је Фонд за пензијско и инвалидско осигурање Републике Српске обавезан да тражи накнаду штете од лица које је проузроковало инвалидност или смрт осигураника (став 1). Према ст. 2. и 3. овог члана, ако је лице из става 1. овог члана радник и ако је штету проузроковало у вези са радом, за штету одговара послодавац код којег се радник налази у радном односу, а радник одговара за штету коју је проузроковао намјерно или из крајње непажње. Према оспореном ставу 4, одговорност за штету из ст. 2. и 3. је солидарна.

Оспореним чланом 166. овог закона прописано је да у случају када штета представља трајно новчано давање, Фонд може тражити накнаду једнократном исплатом у цјелини (став 1), те да се износ из става 1. овог члана обрачунава према висини новчаног давања и очекиваном просјечном времену коришћења права на новчано примање (став 2).

У поступку оцјењивања уставности оспорених одредаба Закона о пензијском и инвалидском осигурању Суд је имао у виду да је т. 4, 5, 6, 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, уставност и законитост, остваривање и заштиту људских права и слобода, својинске и облигационе односе, радне односе, социјално осигурање и друге облике социјалне заштите, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, Суд је узео у обзир и одредбу члана 5. алинеја 4. Устава, према којој се уставно уређење Републике темељи на владавини права. Такође, чланом 108. став 1. Устава утврђено је да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом.

Одредбом члана 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, у односу на коју, између осталог, даваоци иницијативе траже оцјену оспорених законских норми, утврђено је да свако физичко лице и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права, те да претходне одредбе ни на који начин не утичу на право државе да примјењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу са општим интересима или да би обезбиједила наплату пореза и других дажбина или казни.

Поред наведеног, Суд је узео у обзир да је Законом о пензијском и инвалидском осигурању ("Службени гласник Републике Српске", бр. 134/11, 82/13, 96/13 - Одлука Уставног суда РС, 103/15, 111/21, 15/22, 132/22 и 43/23 - Одлука Уставног суда РС) уређено обавезно пензијско и инвалидско осигурање на основу међугенерациске солидарности и добровољно пензијско и инвалидско осигурање за лица која нису обавезно осигурана по овом закону, као и права и обавезе по овом закону (члан 1), прописано је да се обавезним и добровољним осигурањем, на начелима узајамности и солидарности, осигураницима обезбјеђују права у случају старости и инвалидности, а у случају смрти осигураника, односно корисника пензије право се обезбјеђује члановима њихових породица (члан 2), да се права из пензијског и инвалидског осигурања остварују и користе само под условима прописаним законом (члан 3. став 1), да је осигураник, у складу са овим законом, лице осигурано на обавезно пензијско и инвалидско осигурање и лице осигурано на добровољно пензијско осигурање (члан 9), да се накнада штете причињене Фонду за пензијско и инвалидско осигурање Републике Српске, као и поврат новчаних примања из пензијског и инвалидског осигурања исплаћених без правног основа, врши по прописима који уређују облигационе односе, ако овим законом није другачије прописано (члан 160).

Суд је, с циљем цјеловитог сагледавања оспорене законске одредбе, такође имао у виду и Закон о облигационим односима ("Службени лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и "Службени гласник Републике Српске", бр. 17/93, 3/96, 39/03 и 74/04), који је системски закон, поред осталог, и у области накнаде штете, а којим је, у релевантном дијелу, прописано да: ко другоме проузрокује штету, дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице (члан 154. став 1); за штету коју радник у раду или у вези са радом проузрокује трећем лицу одговара предузеће у коме је радник радио у тренутку проузроковања штете, осим ако докаже да је радник у датим околностима поступао онако како је требало (члан 170. став 1); оштећеник има право захтијевати накнаду штете и непосредно од радника, ако је штету проузроковао намјерно (члан 170. став 2); сваки дужник солидарне обавезе одговара повјериоцу за цијелу обавезу и повјерилац може захтијевати њено испуњење од кога хоће све док не буде потпуно испуњена, али кад један дужник испуни обавезу, она престаје и сви дужници се ослобађају (члан 414. став 1); солидарни дужник који исплати више него што износи његов удио у штети може тражити од сваког од осталих дужника да му накнади оно што је платио за њега (члан 208. став 1).

Полазећи, прије свега, од цитираних уставних одредаба, Суд је оцијенио да је прописивањем из члана 164. став 4. нарушено начело владавине права из члана 5. алинеја 4. Устава, које је једно од темељних начела на којима се заснива уставно уређење Републике Српске. Наиме, да би законска норма била у сагласности са начелом владавине права, неопходно је да испуњава одређене стандарде који се тичу њеног квалитета, односно мора да буде јасна, прецизна, доступна адресатима и за њих предвидива како би могли без дилеме знати своја права и обавезе. У конкретном случају, у ст. 2. и 3. члана 164. предметног закона уређено је питање одговорности за накнаду штете у двије ситуације. Став 2. се односи на ситуацију када је радник, у вези са радом, проузроковао инвалидност или смрт осигураника, у ком случају за штету одговора послодавац код којег се радник налази у радном односу. Према ставу 3. овог члана, радник ће одговарати за штету коју проузрокује осигуранику намјерно или из крајње непажње. Суд сматра да прописивање из ст. 2. и 3. члана 164. овог закона искључује законско рјешење из оспореног става 4. овог члана, према којем је одговорност из ст. 2. и 3. солидарна, јер је солидарна одговорност, по својој садржини и правној природи, неспојива са прописивањем из ст. 2. и 3. члана 164. Закона. Наиме, према напријед цитираним одредбама Закона о облигационим односима, солидарна одговорност подразумијева одговорност више лица, при чему је одговорност на свим дужницима заједно и на сваком појединачно на начин да сваки дужник солидарне

обавезе одговара за обавезу у цјелини и повјерилац може тражити испуњење обавезе од било којег дужника док обавеза не буде испуњена. Уколико један дужник испуни обавезу у цијелости, престаје обавеза осталих солидарних дужника, уз право лица које је испунило обавезу да тражи од осталих дужника поврат онолико средстава колико је исплаћено у њихово име. Имајући у виду овако дефинисану солидарну одговорност, Суд је оцијенио да садржана норма из оспореног става 4. члана 164. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, у контексту ст. 2. и 3. истог члана, на које се директно позива, доводи до правне неизвјесности у примјени права, што је супротно принципу правне сигурности, који је један од основних сегмената начела владавине права из члана 5. алинеја 4. Устава.

Приликом оцјењивања уставности члана 166. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, Суд је утврдио да је оваквим прописивањем такође нарушено уставно начело владавине права, на које се, превасходно, у приједлогу указује у односу на ову законску одредбу.

Оспореним чланом 166. предметног закона предвиђена је могућност да Фонд за пензијско и инвалидско осигурање Републике Српске у случају инвалидности или смрти осигураника од штетника тражи да се накнада штете исплати једнократно у ситуацији када штета представља трајно новчано давање, те је прописан начин утврђивања овог износа. С обзиром на чињеницу да се овом законском одредбом регулишу трајна новчана давања, Суд сматра да не постоји објективно оправдан циљ норме којом се оставља могућност да се иста могу реализовати једнократном исплатом у цјелини. Поред тога, не постоје законски критеријуми према којима би у примјени ове законске одредбе редован суд тако одлучио, већ то представља, у суштини, његову дискрециону оцјену.

Надаље, Суд закључује да начин обрачуна износа новчаног давања у случају једнократне исплате, и то према висини новчаног давања и очекиваном просјечном времену коришћења права на новчано примање, не представља поуздан објективан критеријум за обрачун истог у пуном износу (јер се ради о трајању живота човјека), што захтијевају принципи правне сигурности и правне извјесности, који су основне правне вриједности и саставне компоненте начела владавине права из члана 5. алинеја 4. Устава. Другим ријечима, критеријум по којем се трајање трајног новчаног давања обрачунава на основу очекиваног просјечног времена трајања права на новчано примање, које је неизвјесно, па самим тим и висина новчаног давања, супротан је наведеном садржају начела владавине права.

С обзиром на наведено, Суд сматра да је и прописивање из члана 166. оспореног закона у супротности са чланом 5. алинеја 4. Устава, а самим тим и са чланом 108. став 1.

Имајући у виду утврђену повреду члана 5. алинеја 4. Устава Републике Српске, Суд није сматрао потребним да разматра наводе предлагача да је чланом 164. став 4. и чланом 166. предметног закона дошло до повреде имовинских права гарантованих чланом 1. Протокола број 1 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

Суд такође није разматрао наводе приједлога да је чланом 166. овог закона дошло до повреде чл. 10, 50, 54. и 56. Устава јер се ради о паушалним наводима који не садрже релевантно образложење у чему се, у конкретном случају, састоји повреда ових уставних норми.

Конечно, имајући у виду одредбу члана 115. Устава, Уставни суд Републике Српске не може оцјењивати сагласност члана 166. оспореног закона са преамбулом Устава, с обзиром на чињеницу да преамбула представља уводни дио Устава који нема нормативно дејство.

У складу са Рјешењем овог суда, број: СУ-540/22, од 21. децембра 2022. године, судија Уставног суда Републике Српске проф. др Иванка Марковић је изузета од одлучивања у овом предмету.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Церард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир

В. Лукић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-76/23
27. новембра 2024. године
Бањалука

Предсједник
Уставног суда,
Мр **Церард 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. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 27. новембра 2024. године, донио је

ОДЛУКУ

Утврђује се да члан 6. став 1. тачка 3) у дијелу који гласи "...у Републици Српској..." и члан 7. став 1. тачка 7) Закона о подршци незапосленом родитељу четворо и више дјеце у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске", број 132/22) нису у сагласности са Уставом Републике Српске.

Образложење

Станко Тепић из Котор Вароша дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 6. став 1. тачка 3) Закона о подршци незапосленом родитељу четворо и више дјеце у Републици Српској у дијелу који гласи "...и да се налазе на редовном основном школовању у Републици Српској, уколико за то испуњавају услове." ("Службени гласник Републике Српске", број 132/22). Међутим, из садржаја иницијативе и образложења о повреди Устава Републике Српске произлази да давалац иницијативе, у суштини, оспорава само дио ове одредбе који гласи "...у Републици Српској...". У иницијативи се наводи да наведена законска норма, у оспореном дијелу, није у сагласности са чланом 38. Устава јер се оваким прописивањем ускраћује право дјечи да се школују изван Републике Српске и Брчко Дистрикта БиХ. У прилог својим наводима давалац иницијативе указује на чињеницу да велики број породица са четворо и више дјеце живи у пограничним мјестима са Федерацијом Босне и Херцеговине, те су из разлога удаљености школе или лошег приступа школи у Републици Српској дјеца принуђена да похађају школу у другом ентитету Босне и Херцеговине. Поред тога, у иницијативи се наводи да мањи број дјеце из породица које су адресати оспореног закона похађа школе у Републици Српској које су својеврсна "испостави" школа из Федерације Босне и Херцеговине, а основане су у складу са Законом о основном васпитању и образовању Републике Српске и Уставом Републике Српске, али родитељи ове дјеце не примају подршку у виду новчаног примања. Слједом наведеног, давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да оспорена законска одредба није у сагласности са Уставом.

У одговору на иницијативу, који је доставила Народна скупштина Републике Српске, наводи се да је иницијатива неоснована, те да садржи погрешно тумачење уставних одредаба на које се давалац иницијативе позива. Доносилац оспореног закона износи став да се оспореним прописивањем не утврђује право на школовање, те се стога ово право не доводи у питање, већ се ради о једном од услова под којима сваки незапослени родитељ четворо и више дјеце, држављанин Републике Српске, може остварити право на прописану новчану накнаду. Због тога, како се истиче, предметна законска одредба није у супротности са чланом 38. Устава јер не задира у право на школовање, питање обавезног и бесплатног основног школовања и друга права која гарантује ова уставна норма. Поред наведеног, у одговору се указује на одредбу члана 49. став 2. Устава, према којој се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање, слједом чега је, како се наводи, Народна скупштина уредила основна питања од значаја за подршку родитељима четворо и више дјеце на начин који сматра цијелисходним за остваривање права у конкретном случају.

Чланом 6. став 1. Закона о подршци незапосленом родитељу четворо и више дјеце у Републици Српској ("Слу-

жбени гласник Републике Српске", број 132/22) прописани су услови које мора да испуњава родитељ четворо и више дјеце да би остварио право на новчано примање и припадајуће доприносе. Тачком 3) става 1. овог члана прописан је услов да малољетна дјеца из става 1. тачка 2) овог члана живе са родитељем у заједничком домаћинству и да се налазе на редовном основном школовању у Републици Српској, уколико за то испуњавају услове. Ова тачка оспорена је у дијелу који гласи "...у Републици Српској...".

С обзиром на чињеницу да је одредба члана 7. став 1. тачка 7) овог закона, по свом садржају, у директној вези са оспореним дијелом тачке 3) става 1. члана 6, Суд је, на основу члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", бр. 104/11 и 92/12), проширио оцјењивање уставности и на члан 7. став 1. тачка 7) оспореног закона. Чланом 7. став 1. тачка 7) Закона о подршци незапосленом родитељу четворо и више дјеце у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске", број 132/22) прописано је да уз захтјев за признавање права на новчано примање подносилац захтјева прилаже документацију у оригиналу или овјереној фотокопији којом се доказује испуњеност услова из члана 6. овог закона, а то подразумева, поред осталог, потврду да малољетно дијете редовно похађа основну школу у Републици Српској у складу са Законом о основном васпитању и образовању.

У поступку оцјењивања уставности оспорених одредаба предметног закона Суд је имао у виду да је т. 4, 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, уставност и законитост, бригу о дјечи и омладини, образовање, социјалну заштиту, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, Суд је узео у обзир и одредбу члана 5. алинеја 4. Устава, према којој се уставно уређење Републике темељи на владавини права. Такође, чланом 108. став 1. Устава утврђено је да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом.

Према члану 38. ст. 1. и 2. Устава, на који се позива давалац иницијативе, свако има право на школовање под једнаким условима, а основно школовање је обавезно и бесплатно.

Сагласно наведеним уставним овлашћењима, Законом о подршци незапосленом родитељу четворо и више дјеце у Републици Српској уређен је посебан начин подршке незапосленом родитељу четворо и више дјеце у Републици Српској, која се остварује признавањем права на новчано примање и припадајуће доприносе, услови за признавање права и висина новчаног примања, поступак за остваривање права, вођење евиденција, надзор и друга питања од значаја за остваривање права по овом закону. Тако је, између осталог, одредбама овог закона које су релевантне за одлучивање у конкретном случају прописано: да је циљ овог закона подршка Републике Српске родитељима са четворо и више дјеце, чиме се доприноси побољшању материјалног статуса породице (члан 2. став 1), да право на новчано примање и припадајуће доприносе, под условима прописаним овим законом, има један од родитеља четворо и више дјеце (члан 4. став 1), да изузетно од члана 4. став 1. овог закона, право на новчано примање има запослени самохрани родитељ четворо и више дјеце (члан 4. став 2), да се самохраним родитељем, у смислу овог закона, сматра родитељ који је као такав дефинисан законом којим се уређују породичноправни односи (члан 4. став 3). Чланом 6. став 1. прописано је: да родитељ из члана 4. овог закона новчано примање остварује ако испуњава следеће услове: да је незапослено лице и да не остварује примања по другом основу која су већа од најниже плате у Републици (тачка 1), да има четворо или више дјеце, од којих је најмлађе дијете у доби до 18 година живота или дијете над којим је продужено родитељско право у складу са законом (тачка 2), да малољетна дјеца из става 1. тачка 2) овог члана живе са родитељем у заједничком домаћинству и да се налазе на редовном основном школовању у Републици Српској уколико за то испуњавају услове (тачка 3), да има држављанство