

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, 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 30. marta 2022. godine, d o n i o j e

### O D L U K U

Utvrđuje se da Pravilnik o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" br. 5/18, 12/18, 5/19, 3/20 i 10/21) nije u saglasnosti s Ustavom Republike Srpske i Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21).

### O b r a z l o ž e n j e

Miroslav Milovanović iz Bijeljine dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o izmjeni Pravilnika o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu („Službeni glasnik Grada Bijeljina“ broj 10/21) zbog, kako navodi, nesaglasnosti s članom 36, članom 39. stav 2. tačka 9. i članom 82. st. 1. i 2. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16 i 36/19), te članom 5. stav 1. al. 4. i 7, članom 69. stav 1, članom 102. stav 1. tačka b) i članom 108. Ustava Republike Srpske. Iz sadržine navoda davaoca inicijative proizlazi da gradonačelnik Grada Bijeljina nije imao ovlaštenje za donošenje osporenog pravilnika, odnosno da gradonačelnik nije organ nadležan za uređivanja pitanja iz osporenog pravilnika. S tim u vezi, davalac inicijative se poziva na član 59. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi kojim su propisane nadležnosti gradonačelnika/načelnika opštine, a ukazuje i na pojedine odredbe Zakona o sportu („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 79/20), te zaključuje da jedino skupština grada može, saglasno članu 39. stav 2. tačka 9. Zakona o lokalnoj samoupravi, donositi odluke o obavljanju funkcija iz oblasti sporta, odnosno da je, u konkretnom slučaju, Skupština Grada Bijeljina bila nadležna da propiše način, uslove, kriterijume i postupak raspodjele sredstava planiranih budžetskom pozicijom "sredstva za sport po Pravilniku o raspodjeli" po razdjelima u procentu od ukupnog iznosa navedene budžetske stavke. Imajući u vidu da je osporeni pravilnik donesen od strane nenadležnog organa, davalac inicijative predlaže da Sud utvrdi da isti nije u saglasnosti sa odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, kao ni sa navedenim odredbama Ustava.

Razmatrajući datu inicijativu, Sud je Rješenjem broj: U-38/21 od 8. septembra 2021. godine, pokrenuo postupak za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" br. 5/18, 12/18, 5/19, 3/20 i 10/21). Sud je navedenim rješenjem, u smislu odredbe člana 42. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), proširio ocjenu ustavnosti i zakonitosti i na Pravilnik o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" br. 5/18, 12/18, 5/19 i 3/20), kojeg je takođe donio gradonačelnik Grada Bijeljina i koji je mijenjan osporenim Pravilnikom o izmjeni Pravilnika o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" broj 10/21).

U odgovoru koji je na Rješenje o pokretanju postupka dostavio gradonačelnik Grada Bijeljina navodi se da su neosnovani navodi davaoca inicijative kojim se osporava navedeni pravilnik te u tom smislu, povodom navoda koji se odnose na nesaglasnost osporenog pravilnika s članom 36. Zakona o lokalnoj samoupravi, citira ovu zakonsku odredbu i zaključuje da ista nema nikakve veze sa pitanjem raspodjele sredstava u sportu, odnosno pitanjem donošenja akata iz oblasti sporta. U odgovoru se, takođe, citira i odredba člana 39. Zakona o lokalnoj samoupravi, te

navodi da nije sporno ovlašćenje Skupštine Grada za donošenje akata o obavljanju funkcija iz oblasti sporta, ali da se u konkretnom slučaju radi o Pravilniku o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu, a koja raspodjela ne predstavlja, niti se može podvesti pod pojam "obavljanje funkcija u oblasti sporta". Pored toga, u odgovoru se citira odredba člana 82. Zakona o lokalnoj samoupravi iz koje, kako se navodi, proizlazi da skupština ne može donositi pravilnike, već isključivo gradonačelnik, zbog čega je član 82. stav 3. ovog zakona i označen kao pravni osnov za donošenje osporenog pravilnika. U odgovoru su, takođe, osporeni i navodi davaoca inicijative koji se odnose na nesaglasnost osporenog pravilnika s odredbama člana 5. stav 1. al. 4. i 7, člana 69. stav 1, člana 102. stav 1. tačka 6. i člana 108. Ustava, te odredbama Zakona o sportu i predloženo je da se inicijativa odbije kao neosnovana.

Pravilnik o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" br. 5/18, 12/18, 5/19, 3/20 i 10/21) donio je gradonačelnik Grada Bijeljina na osnovu člana 82. stav 3. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16 i 36/19) i člana 71. Statuta Grada Bijeljina ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" broj 9/17). Ovim pravilnikom utvrđuju se način i kriterijumi raspodjele sredstava planiranih budžetom Grada Bijeljina za budžetske stavke: "sredstva za sport po Pravilniku o raspodjeli", "školski sport", "investicije u sportu", kao i pravo na dobijanje sportskih rekvizita i opreme koji su predmet Okvirnog sporazuma o nabavci istih.

Osporenim članom 1. Pravilnika o izmjeni Pravilnika o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" broj 10/21) propisano je da se u Pravilniku o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" br. 5/18, 12/18, 5/19 i 3/20) mijenja član 10. i glasi:

"Sredstva planirana budžetskom pozicijom - „sredstva za sport po Pravilniku o raspodjeli“ raspoređivaće se po razdjelima u procentu od ukupnog iznosa navedene budžetske stavke, a u skladu sa članom 6. ovog Pravilnika i to na način:

Razdio 1. Fudbal 58,72% od ukupnog iznosa

Razdio 2. Košarka 13,78%

Razdio 3. Odbojka 6,81%

Razdio 4. Rukomet 5,48%

Razdio 5. Borilački sportovi 7,75%

Razdio 6. Ostali sportovi (takmičarski klubovi ) 3,01%

Razdio 7. Invalidni sport 2,35%

Razdio 8. Šah 1,12%

Razdio 9. Sekcije (turnirska takmičenja) 0,45%

Razdio 10. Sportovi promotivnog karaktera 0,53%

Odjeljenje za društvene djelatnosti daje prijedlog Savjetu za sport koji vrši raspodjelu sredstava za svaki klub u pojedinačnom iznosu u okviru navedenog razdjela i procenta koji taj razdio ima. Procenti koji se odnose na pojedinačne razdjele mogu se mijenjati samo u okviru istog razdjela. Odluku o raspodjeli sredstava donosi gradonačelnik koji može korigovati i izmijeniti predloženu raspodjelu sredstava dobijenu od Savjeta za sport“.

U postupku ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" br. 5/18, 12/18, 5/19, 3/20 i 10/21) Sud je imao u

vidu da je Ustavom Republike Srpske utvrđeno da opština preko svojih organa u skladu sa zakonom izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini, obezbjeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine, te da se sistem lokalne samouprave uređuje zakonom (član 102. stav 1. tačka 6. i stav 2), kao i da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, a propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108).

Pored toga, Sud je imao u vidu Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21) kojim je propisano: da jedinica lokalne samouprave u oblasti sporta i fizičke kulture ima sljedeće nadležnosti: 1) obezbjeđuje uslove za izgradnju, održavanje i korišćenje sportskih i rekreativnih objekata, 2) obezbjeđuje i usmjerava realizaciju školskih i studentskih sportskih takmičenja, 3) obezbjeđuje posebne uslove za povećanje kvantiteta i kvaliteta rada sa mladim sportskim talentima, 4) obezbjeđuje uslove za razvoj i unapređivanje amaterskog sporta, 5) obezbjeđuje uslove i izdaje saglasnost za organizaciju i održavanje sportskih takmičenja i manifestacija od značaja za jedinicu lokalne samouprave i 6) druge nadležnosti u skladu sa zakonom (član 26), da skupština jedinice lokalne samouprave donosi odluke i druga opšta akta o obavljanju funkcija iz oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite životne sredine (član 39. stav 2. tačka 9), da gradonačelnik, odnosno načelnik opštine: 1) predlaže statut, 2) predlaže odluke i druga opšta akta skupštini, 3) izrađuje i podnosi skupštini na usvajanje nacrt i prijedlog budžeta, finansijski izvještaj, ekonomski plan, razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korišćenje i upravljanje zemljištem uključujući i korišćenje javnog zemljišta, 4) obavještava skupštinu o svim pitanjima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, njenih prava i obaveza, 5) sprovodi lokalnu politiku u skladu sa odlukama skupštine, izvršava lokalni budžet i obezbjeđuje primjenu odluka i drugih akata skupštine, 6) izvršava zakone i druge propise Republike, grada i opštine čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave, 7) donosi odluku o osnivanju gradske, odnosno opštinske uprave, 8) donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske, odnosno opštinske uprave, 9) predlaže imenovanje i razrješava načelnika odjeljenja ili službe, 10) predlaže i donosi opšte i pojedinačne akte o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite u oblasti zaštite i spasavanja i vrši i druge poslove iz oblasti zaštite i spasavanja u skladu sa zakonom, 11) realizuje saradnju jedinice lokalne samouprave sa drugim jedinicama lokalne samouprave, međunarodnim i drugim organizacijama, u skladu sa odlukama i zaključcima skupštine i njenih radnih tijela, 12) daje saglasnost na statute i druga opšta akta preduzeća i ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, 13) podnosi izvještaj skupštini o radu u organima preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti, 14) podnosi izvještaj skupštini o svom radu i radu gradske, odnosno opštinske uprave, 15) pokreće inicijativu da se do odluke nadležnog suda obustavi od izvršenja opšti ili pojedinačni akt skupštine ako smatra da je suprotan Ustavu i zakonu, 16) zaključuje ugovore u ime jedinice lokalne samouprave, u skladu sa aktima skupštine, 17) rješava u drugom stepenu po žalbi na prvostepena rješenja, ukoliko za rješavanje nisu nadležni republički organi, 18) donosi odluke o raspolaganju novčanim sredstvima na način utvrđen statutom, 19) odlučuje o sukobu nadležnosti između gradske, odnosno opštinske uprave i organizacija koje vrše poslove od interesa za jedinicu lokalne samouprave, 20) odlučuje o izuzeću

službenog lica gradske, odnosno opštinske uprave i 21) obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom (član 59) i da gradonačelnik, odnosno načelnik opštine donosi odluke, pravilnike, naredbe, uputstva, rješenja, zaključke, planove i programe (član 82. stav 3).

Polazeći od sadržaja odredaba člana 59. stav 1. i člana 82. stav 3. Zakona o lokalnoj samoupravi Sud je utvrdio da ove zakonske odredbe daju ovlašćenje načelniku, odnosno gradonačelniku da donosi određene opšte akte, ali da je u odnosu na nadležnost za donošenje pravilnika isključivo propisana nadležnost za donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske, odnosno opštinske uprave (član 59. stav 1. tačka 8). Imajući u vidu navedeno Sud je ocijenio da je prisvajanjem nepostojeće nadležnosti, odnosno izlazeći iz okvira svojih ustavnih i zakonskih ovlašćenja, donošenjem osporenog pravilnika, gradonačelnik Grada Bijeljina povrijedio odredbu člana 59. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i time ustavno načelo zakonitosti iz člana 108. stav 2. Ustava Republike Srpske, prema kojem propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom, što ovaj akt sa formalnopravnog aspekta u cjelini čini neustavnim.

Imajući u vidu da je Sud utvrdio formalnu nezakonitost Pravilnika, nije se posebno upuštao u ocjenu navoda davaoca inicijative kojima se osporava odredba člana 1. Pravilnika o izmjeni Pravilnika o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" broj 10/21) kojom je mijenjan član 10. Pravilnika o raspodjeli sredstava za sport i fizičku kulturu ("Službeni glasnik Grada Bijeljina" br. 5/18, 12/18, 5/19 i 3/20).

Takođe, s obzirom na utvrđene razloge neustavnosti osporenog pravilnika Sud je ocijenio da razmatranje navoda o njegovoj nesaglasnosti s drugim odredbama Ustava na koje ukazuje davalac inicijative nije od značaja za odlučivanje u ovoj ustavnopravnoj stvari.

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: Milenko Arapović, Vojin Bojanić, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, Irena Mojović, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-38/21

30. marta 2022. godine

PREDSJEDNIK  
USTAVNOG SUDA  
Mr Džerard Selman, s.r.