

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske i člana 61. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 29. oktobra 2014. godine, d o n i o j e

R J E Š E N J E

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 21. stav 3. i člana 22. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11).

O b r a z l o ž e n j e

Staša Đuričić iz Doboja dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti člana 21. stav 3. i člana 22. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11), te ustavnosti i zakonitosti Odluke o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Opštine Doboj“ br. 1/91, 2/01, 6/04 i 8/11). U inicijativi se navodi da osporenim zakonskim odredbama nisu utvrđeni adekvatni kriterijumi koje bi jedinice lokalne samouprave koristile kao parametre prilikom utvrđivanja visine komunalne naknade zbog čega, kako navodi davalac inicijative, dolazi do proizvoljnosti u primjeni i u vezi s tim iznosi određene prijedloge kako bi to trebalo da bude normirano. Navedena nedorečenost, po navodima davaoca inicijative, uticala je da komunalna naknada u Doboju bude veća u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave, a da se pri tome uopšte ne zna koji su kriterijumu uzimani prilikom njenog utvrđivanja niti je donesen program iz člana 21. stav 3. Zakona. Sve navedeno, prema navodima iz inicijative, dovodi obveznike komunalne naknade ove jedinice lokalne samouprave u neravnopravan položaj u odnosu na obveznike u drugim jedinicama lokalne samouprave, iako je članom 10. Ustava utvrđeno načelo ravnopravnosti građana. Uz to, davalac inicijative smatra da navedena zakonska rješenja nisu u saglasnosti ni sa članom 5. alineja 4. Ustava, kojim je utvrđeno da se ustavno uređenje Republike temelji, pored ostalog, na vladavini prava, ali ne navodi ustavnopravne razloge zbog kojih smatra da je osporenim odredbama navedenog zakona povrijeđeno ovo ustavno načelo. Ovom inicijativom je, takođe, osporena i Odluka o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Opštine Doboj“ br. 1/91, 2/01, 6/04 i 8/11) i to u odnosu na Ustav Republike Srpske i Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11), s tim da davalac inicijative nije naveo konkretne ustavne i zakonske odredbe sa kojima, po njegovom mišljenju, osporena odluka nije u saglasnosti kao ni ustavno-pravne razloge osporavanja ovog opšteg akta. Predlaže da Sud utvrdi da osporeni akti nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

Razmatrajući datu inicijativu, Sud je, Rješenjem broj U-80/13 od 26. juna 2014. godine pokrenuo postupak za ocjenu ustavnosti člana 21. stav 3. i člana 22. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11). Istovremeno, Sud nije prihvatio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Odluke o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Opštine Doboj“ br. 1/91, 2/01, 6/04 i 8/11) uz obrazloženje da su Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list SR BiH“ broj 20/90) i Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 11/95, 18/95, 51/02 i 85/03), koji su navedeni kao pravni osnov za donošenje

osporene odluke, prestali da važe prije podnošenja inicijative, te da, s obzirom na to da navedeni zakoni više nisu dio pravnog poretka Republike Srpske, ***ne postoje procesne pretpostavke za odlučivanje Ustavnog suda.***

U odgovoru Narodne skupština Republike Srpske na rješenje o pokretanju postupka navodi se da je inicijativa nepotpuna i neuredna, te da su izneseni navodi neosnovani. Naglašava se da davalac inicijative nije precizirao navode o eventualnoj povredi odredbi člana 5. Ustava, a uz to i da pogrešno tumači član 10. Ustava, smatrajući da su građani jedne lokalne zajednice, zbog toga što plaćaju veću komunalnu naknadu, u neravnopravnom položaju u odnosu na građane druge lokalne zajednice. S tim u vezi, u odgovoru se navodi, da se osporene odredbe, kao i Zakon u cjelini, jednako odnose i primjenjuju na sve adresate, a sama činjenica da neki građani plaćaju veći, a neki manji iznos komunalne naknade nije, kako se navodi, posljedica neujednačene primjene Zakona, već metoda obračuna iste, koji, pritom, koristi istovrsne ulazne faktore kod svakog pojedinačnog obračuna. Pored toga, u odgovoru se naglašava obaveza zakonodavca da cijeni opravdanost određene vrste i načina normiranja, vodeći računa da zakoni koje donosi predstavljaju najcjelishodnije rješenje, a da nije u nadležnosti Ustavnog suda da ocjenjuje da li je zakonodavno ovlašćenje trebalo biti iskorišćeno na drugačiji način.

Osporenim članom 21. stav 3. Zakona o o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11) propisano je da se program iz stava 2. ovog člana donosi do kraja tekuće godine za narednu godinu, a sadrži obim i kvalitet održavanja i obnavljanja pojedinih komunalnih objekata i uređaja i komunalnih usluga zajedničke komunalne potrošnje, visinu potrebnih sredstava za realizaciju programa i raspored sredstava po namjenama za svaku djelatnost posebno, kao i mjere za sprovođenje programa. Prema osporenom članu 22. stav 2. ovog zakona, odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave kojom se uvodi obaveza plaćanja komunalne naknade određuju se osnovi i mjerila kojima se utvrđuje visina naknade zavisno od stepena opremljenosti naselja komunalnim objektima i uređajima zajedničke komunalne potrošnje i kvaliteta i standarda komunalnih proizvoda i usluga.

Ocjenjujući ustavnost osporenih odredbi člana 21. stav 3. i člana 22. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11) Sud je imao u vidu da je odredbama Ustava Republike Srpske utvrđeno: da se zakonom uređuje zaštita, korišćenje, unapređivanje i upravljanje dobrima od opšteg interesa, kao i plaćanje naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa i gradskog građevinskog zemljišta (člana 59), da Republika uređuje i obezbjeđuje sistem javnih službi (tačka 11. Amandmana XXXII na Ustav kojim je mijenjan član 68), kao i da opština preko svojih organa u skladu sa zakonom uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini (član 102. stav 1. tač. 2. i 6).

Takođe, Sud je imao u vidu da je odredbama Ustava Republike Srpske, u odnosu na koje davalac inicijative osporava navedene odredbe predmetnog zakona, utvrđeno da se ustavno uređenje Republike temelji na vladavini prava (član 5. stav 1. alineja 4), te da su građani Republike ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, jednaki pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu bez obzira na rasu, pol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo (član 10).

Sud je, prilikom razmatranja osporenih odredbi ovog zakona, imao u vidu i odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br.101/04, 42/05, 118/05 i 98/13), kojim su, pored ostalog, definisane samostalne nadežnosti opštine, te je u tom smislu, propisano da opština na planu pružanja usluga uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti: proizvodnju i isporuku

vode, gasa, toplotne energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, održavanje grobalja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, sabračajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvođenje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina (član 12. tačka b) alineja 2), da je opština u oblasti stambeno-komunalnih djelatnosti nadležna da obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, organizacionih, materijalnih i drugih uslova za izgradnju i održavanje komunalnih objekata i komunalne infrastrukture (član 14. alineja 7), te da skupština opštine donosi odluke o komunalnim taksama i drugim javnim prihodima, kada je ovlašćena zakonom (član 30. alineja 9).

Ocjenjujući osnovanost navoda davaoca inicijative Sud je utvrdio da je Zakonom o komunalnim djelatnostima uređena oblast komunalnih djelatnosti tako što su utvrđene komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja (član 1). Pored toga, članom 6. ovog zakona je propisano da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, a svojom odlukom detaljnije propisuje: uslove i način obavljanja komunalnih djelatnosti (tačka a), materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata (tačka b), uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja (tačka v), mogućnost za subvencionisanu cijenu komunalne usluge, kategorije korisnika i uslove subvencioniranja (tačka g), te jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga (tačka d). Članom 21. Zakona, čija je odredba iz stava 3. osporena inicijativom, propisano je da se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje obezbjeđuju iz budžeta jedinice lokalne samouprave po osnovu prihoda iz: komunalne naknade (tačka a), dijela naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa (tačka b), dijela prihoda od poreza na nepokretnosti (tačka v) i dijela naknada za date koncesije (tačka g), a stavom 2. ovog člana da se utvrđivanje visine sredstava iz stava 1. ovog člana vrši na osnovu programa koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave, dok je članom 22. Zakona, čija je odredba iz stava 2. takođe osporena, propisano da skupština jedinice lokalne samouprave, u skladu sa ovim zakonom, propisuje obavezu plaćanja komunalne naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje.

Iz navedenih ustavnih i zakonskih odredaba, po ocjeni Suda, proizlazi da je organizovanje komunalnih djelatnosti jedna od osnovnih obaveza i odgovornosti lokalne samouprave, te da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti na svojoj teritoriji, tako što stvara materijalne i tehničke uslove za njihovo obavljanje i razvoj, obezbjeđuje finansijska sredstva i druge uslove za obavljanje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje i sredstva za izgradnju i investiciono održavanje komunalne infrastrukture. U tom smislu, po ocjeni Suda, osporenim odredbama Zakona, kojima su određeni obavezni elementi koje treba da sadrže akti čije donošenje je povjereno skupštini jedinice lokalne samouprave, uređeni su odnosi u okviru Ustavom utvrđenog ovlašćenja zakonodavca da organizuje obavljanje komunalnih djelatnosti koje predstavljaju javni interes. Naime, zakonodavac je, procjenjujući značaj komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne djelatnosti, koji su od životnog značaja za građane određene jedinice lokalne samouprave (opštine ili grada), odnosno za njihov život i rad, odredio koje akte i u kojem roku treba da donese skupština jedinice lokalne samouprave, kao i njihovu sadržinu. Zakonodavac ova pitanja uređuje samostalno, budući da Ustav ne sadrži ograničenja u vezi s tim. U tom smislu, određivanje roka do kojeg skupština jedinice lokalne samouprave treba da donese program te njegovu sadržinu, kao i sadržinu odluke kojom se uvodi obaveza plaćanja komunalne naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje,

po ocjeni Suda, stvar je odgovarajuće zakonodavne politike, odnosno cjelishodnosti, koju Ustavni sud, saglasno odredbama člana 115. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje. Pri tome, osporene odredbe Zakona, po ocjeni Suda, ne dovode u pitanje ustavno načelo jednakosti iz člana 10. Ustava, budući da one po svom sadržaju i značenju ne dovode do nejednakosti pred zakonom, a niti su u nesaglasnosti sa članom 5. alineja 4. Ustava.

U vezi sa navodima davaoca inicijative koji se odnose na nepreciznost osporenih zakonskih odredbi i njihovu primjenu Ustavni sud, u smislu člana 115. Ustava, nije nadležan da odlučuje.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

Ovo rješenje Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda Džerard Selman i sudije: Milenko Arapović, Vojin Bojanić, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Duško Medić, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-80/13

PREDSJEDNIK

29. oktobar 2014. godine

USTAVNOG SUDA

Džerard Selman

