

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5. 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. januara 2014. godine, donio je

RJEŠENJE

Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti članova 21. stav 1. i 23. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11).

O b r a z l o ž e n j e

Ljiljana Vasić iz Prnjavora dala je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za ocjenu ustavnosti člana 21. stav 1. i člana 23. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11). Inicijativom se, kada je riječ o članu 21. Zakona, suštinski osporava njegov stav 1, a ne norma u cjelini, što je vidljivo iz obrazloženja u kome su kao osporene odredbe citirani član 21. stav 1. i član 23. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11). Davalac inicijative smatra da je propisivanje osporenih članova Zakona diskriminatorno, jer vlasnike većih objekata obavezuje na plaćanje višeg iznosa komunalne naknade, mada, objekte zajedničke komunalne potrošnje koriste svi vlasnici objekata „podjednako“, nezavisno od njihove kvadrature. Davalac inicijative smatra da bi visinu komunalne naknade trebalo utvrđivati po domaćinstvu, odnosno pravnom licu, jer korišćenje objekata zajedničke komunalne potrošnje nije u međuo odnosu sa površinom objekata. Budući da ova površina predstavlja osnov za izračunavanje poreza na imovinu kao i prihoda od imovine, plaćanje komunalne naknade, čiji iznos se, takođe, obračunava na ovaj način, znači duplo oporezivanje građana, odnosno dvostruko plaćanje, u suštini, identične dadžbine. Kako se navodi, ukoliko norma člana 23. podrazumijeva različitu visinu komunalne naknade za stambeni, poslovni i pomoćni prostor, te objekte društvenog standarda, ona je i po ovom osnovu diskriminišućeg karaktera prema vlasnicima prostora. Osporeni članovi Zakona dodatno opterećuju privrednike u Republici Srpskoj, te se ovakvim propisivanjem, smatra davalac inicijative, usporava ekonomski razvoj. Na osnovu izloženog predlaže se Sudu da utvrdi da članovi 21. stav 1. i 23. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11) nisu u saglasnosti sa članovima 5, 10. i 51. Ustava Republike Srpske.

U odgovoru Narodne skupštine Republike Srpske ističe se da su tvrdnje iznesene u inicijativi netačne, da davalac inicijative pogrešno tumači ustavne odredbe na čiju povredu ukazuje, kao i da nedovoljno precizira navode o nesaglasnosti osporenih članova Zakona sa članom 5. Ustava. Podsjeća se da se povreda člana 10. Ustava može sagledati samo u kontekstu subjekata prava koji se nalaze u istim ili sličnim situacijama, te je, stoga, neadekvatno poređenje položaja pravnih sa fizičkom licima. Ističe se da obaveza plaćanja poreza na nepokretnosti i obaveza plaćanja komunalne naknade imaju različite osnove, te da predstavljaju dvije različite vrste naknada. Navodi se, nadalje, da su osporeni članovi, ali i Zakon u cjelini, upravo u funkciji člana 51. Ustava, kao i da nije u nadležnosti Suda da ocjenjuje cjelishodnost zakonskih rješenja.

Osporenim članom 21. stav 1. Zakona propisano je da se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje obezbjeđuju iz budžeta jedinice lokalne samouprave po osnovu prihoda ostvarenih iz:

a) komunalne naknade,

- b) dijela naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa,
- v) dijela prihoda od poreza na nepokretnosti,
- g) dijela naknada za date koncesije.

Članom 23. propisano je da se komunalna naknada određuje prema jedinici izgrađene korisne površine (m²) za stambeni, poslovni i pomoćni prostor i objekte društvenog standarda.

U postupku ocjenjivanja ustavnosti osporenih članova Zakona Sud je imao u vidu da je članom 5. Ustava utvrđeno da se ustavno uređenje Republike temelji na garantovanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava u skladu sa međunarodnim standardima; obezbjeđivanju nacionalnih ravnopravnosti i zaštiti vitalnih interesa konstitutivnih naroda; socijalnoj pravdi; vladavini prava; tržišnoj privredi; višestranačkom sistemu; parlamentarnoj demokratiji i podjeli vlasti; slobodnim izborima; lokalnoj samoupravi; zaštiti prava etničkih grupa i drugih manjina, kao i da je članom 10. zajemčeno 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, dok član 51. jemči da Republika mjerama ekonomske i socijalne politike podstiče ekonomski razvoj i povećanje socijalnog blagostanja građana. Sud je, isto tako, uzeo u obzir da je tačkom 11. Amandmana XXXII na Ustav kojim je zamijenjen član 68. Ustava Republike Srpske, utvrđeno da Republika uređuje i obezbjeđuje sistem javnih službi, kao i da je članom 102. stav 1. tačka 2. utvrđeno da opština preko svojih organa, u skladu sa zakonom, uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti dok član 103. Ustava jemči da gradu i opštini pripadaju prihodi utvrđeni zakonom i sredstva za obavljanje povjerenih poslova.

Sud je, isto tako, uzeo u obzir da je Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11) uredio komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, način obezbjeđivanja ovog interesa, kao i organizaciju obavljanja komunalnih djelatnosti te način njihovog finansiranja (član 1); taksativno precizirao djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje kao: čišćenje javnih površina u naseljenim mjestima, održavanje, uređivanje i opremanje javnih zelenih i rekreacionih površina, održavanje javnih saobraćajnih površina u naseljenim mjestima, odvođenje atmosferskih padavina i drugih voda sa javnih površina, javna rasveta u naseljenim mjestima i djelatnost zoohigijene (član 2. tačke k) do nj), definišući ih kao komunalne usluge i proizvode koji se mogu definisati i izmjeriti, ali koje nije moguće posebno naplatiti od svakog korisnika komunalne usluge prema količini stvarno izvršene komunalne usluge ili korišćenju (član 3. tačka r); u nadležnost jedinice lokalne samouprave stavljeno je obezbjeđivanje organizovanog obavljanja komunalnih djelatnosti, kao i obaveza da odlukom detaljnije uredi, između ostalog, i jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga (član 6. tačka d).

Uzimajući u obzir Ustavom utvrđene republičke i opštinske ingerencije kao i karakter i prirodu odredaba Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11), Sud je utvrdio da je zakonodavac propisujući na način kao u osporenim odredbama, postupao u okviru svojih nadležnosti. Ustav Republike Srpske ne poznaje ograničenja zakonodavca u pogledu njegovog ovlašćenja da uredi sistem javnih službi što podrazumijeva i njegovo ovlašćenje da okvirno definiše, između ostalog, izvore finansiranja i metodologiju obračuna naknade za usluge zajedničke komunalne potrošnje, kao i da određena normativna

regulisanja, ali i faktičko vršenje djelatnosti iz ovog domena, povjeri u nadležnost jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje usluga zajedničke komunalne potrošnje u formi javnih službi uslovljeno je opštim interesom za ovu djelatnost, a paušalni način obračuna komunalne naknade – nemogućnošću da se odrede pojedinačni troškovi korisnika. Navodi davaoca inicijative prema kojima se komunalna naknada izjednačava sa porezom na nepokretnosti, odnosno sa porezom na prihod od imovine, kao i oni prema kojima postojeći način obračuna komunalne naknade rezultuje dvostrukim oporezivanjem građana, nisu od značaja za odlučivanje u ovoj pravnoj stvari. Formalnopravno, komunalna naknada i porezi predstavljaju davanja javnopravnog karaktera koja imaju različit pravni osnov, dok se u praktičnom domenu njihova različitost ogleda u načinu plasmana prikupljenih sredstava, te se, tako, u skladu sa Zakonom, sredstva ostvarena iz komunalne naknade koriste isključivo za finansiranje komunalnih djelatnosti zajedničke potrošnje (član 21. stav 1. tačka a), dok se sredstva prikupljena putem poreza plasiraju i u druge segmente. Član 21. stav 1. Zakona je, pored komunalne naknade, predvidio i druge izvore finansiranja komunalne djelatnosti zajedničke potrošnje, čime je teret troškova preraspodijeljen kako bi se obezbijedilo da krajnji korisnik usluge ne trpi pretjerano opterećenje.

Nadalje, ustavni princip jednakosti zajemčen članom 10. Ustava ne podrazumijeva jednakost u apsolutnom smislu, već izjednačenost u pravima i slobodama onih građana koji se, sa aspekta udovoljavanja određenim istim kriterijumima, mogu svrstati u zajedničku kategoriju, a koji se, pritom, nalaze u istim pravnim situacijama. S obzirom na to da su adresati osporenih članova Zakona različiti subjekti prava koji se nalaze u suštinski različitim pravnim situacijama, Sud je utvrdio da osporenim normiranjem zakonodavac nije povrijedio ustavne garancije iz člana 10. Ustava. S obzirom na to da ljudska prava i slobode zajemčena članom 10. Ustava nisu povrijeđena osporenim odredbama, Sud je ocijenio da, stoga, ne može biti riječi ni o diskriminaciji u uživanju ovih prava i sloboda.

Uzimajući u obzir izloženo, te da je, kao aspekt sprovođenja zakonodavne politike, usvojen metod finansiranja djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje koji teži uspostavi balansa između opšteg interesa i interesa pojedinca, bez favorizovanja ili davanja posebnih referenci nekom od njih, ali i uz takvo strukturisanje izvora finansiranja djelatnosti koje za rezultat ima umanjenje opterećenja krajnjeg korisnika, Sud je ocijenio da su norme osporenih članova u saglasnosti sa ustavnim načelima iz članova 5. i 51.

Procjena ekonomske, socijalne ili druge vrste opravdanosti metodologije kojim se izračunava visina komunalne naknade jeste predmet zakonodavne politike, a ocjena njene cjelishodnosti, u skladu sa članom 115. Ustava, nije u nadležnosti Suda.

Cijeneći da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno te da prikupljene informacije pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), u ovom predmetu odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio kao u izreci 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

29. januar 2014. godine

USTAVNOG SUDA

Džerard Selman