

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 37. став 1. тачка г), члана 60. став 1. тачка д) 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 23. децембра 2015. године, д о н и о ј е

ОДЛУКУ

Одбија се приједлог за утврђивање неуставности члана 24. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11).

Одбацује се приједлог за оцјењивање уставности члана 23. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11).

О б р а з л о ж е њ е

Томислав Стевковић из Бање Луке дао је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности чланова 23. и 24. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11) (у даљем тексту: Закон). У иницијативи се истиче да је оспорени Закон супротан Уставу Републике Српске (у даљем тексту: Устав), јер регулишући област заједничке комуналне потрошње намеће грађанима обавезу плаћања комуналне накнаде, која, за разлику од накнаде за коришћење добара од општег интереса, није Уставом утврђена. Давалац иницијативе сматра да је комунална накнада додатни порез на имовину, јер се обрачунава на основу квадратуре пословног, стамбеног или другог простора, те су, како се наводи, обвезници плаћања исте, а који као власници и носиоци других права на имовини подлијежу и пореским давањима по основу Закона о порезима на имовину („Службени гласник Републике Српске“ бр. 51/01 и 53/07), те Закона о порезу на доходак („Службени гласник Републике Српске“ бр. 91/06, 128/06, 120/08, 71/10 и 1/11), двоструко опорезовани. Надаље, оспорене одредбе Закона се неравноправно односе на грађане, јер лица која немају имовину регистровану на своје име немају обавезу плаћања комуналне накнаде. С обзиром на изложено, давалац иницијативе предлаже да Суд утврди да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са члановима 59, 61. и 62. Устава.

„Славнић“, д.о.о. из Бања Луке поднијело је Суду приједлог за оцјену уставности чл. 23. и 24. Закона. У приједлогу се наводи да прописивање из оспореног члана 23. Закона оставља дилему да ли утврђивање м² као основе за обрачун комуналне накнаде подразумијева нето или бруто површину индивидуалних стамбених објеката, као и који је регистар мјеродаван за одређивање релевантне површине. Надаље, начин прописивања обвезника накнаде из члана 24. Закона успоставља двоструку обавезу плаћања уколико се простор налази у закупу, тј. и власнику и закупцу простора, а из законског прописивања није јасно ни на који начин се одређује корисник објекта и уређаја. Предлагач, такође, истиче да је комунална накнада додатни порез на имовину, јер су обвезници плаћања комуналне накнаде истовремено обвезници и пореских давања по основу Закона о порезима на имовину, те Закона о порезу на доходак, као и да оспорени Закон ставља грађане у неравноправан положај, јер нпр. туристи, посјетиоци, и сл. не плаћају релевантну накнаду иако користе објекте и уређаје заједничке комуналне потрошње. С обзиром на изложено предлаже се да Суд утврди да оспорене одредбе Закона нису у сагласности са чланом 59. Устава. Поред наведеног, сматрајући да је на поменути начин двоструко опорезован,

предлагач, позивајући се на члан 58. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске, тражи обуставу извршења чл. 23, 24. и 25. Закона, не оспоравајући, притом, уставност члана 25. истог. Додатно, не прецизирајући о којој јединици локалне самоуправе је ријеч, предлаже начелну обуставу извршења појединачних аката јединице локалне самоуправе који утврђују обавезу плаћања релевантних мјесечних накнада, а који су донесени на основу наведених чланова Закона, те обуставу извршења по рачуну број: ППН-15455/14/201405, на име комуналне накнаде за Славнић д.о.о, који је донијело Одјељење за комуналне и стамбене послове и послове саобраћаја Административне службе Града Бања Лука.

Сагласно члану 9. ст. 1. и 3. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 114/12, 29/13 и 90/14), Суд је рјешењем број У-68/14 од 25. новембра 2015. године одлучио да споји поступке по иницијативи број У-60/14 и приједлогу број У-68/14, те да води јединствен поступак покренут приједлогом, под бројем У-68/14.

У одговору Народне скупштине Републике Српске истиче се да су тврдње изнесене у приједлогу нетачне, да предлагач погрешно тумачи уставне одредбе на чију повреду указује, као и да недовољно прецизира наводе о несагласности оспорених чланова Закона са Уставом. Подсјећа се да се повреда члана 10. Устава може сагледати само у контексту субјекта права који се налазе у истим или сличним ситуацијама, те је, стога, неадекватно поређење положаја правних са физичком лицима. Истиче се да обавеза плаћања пореза на непокретности и обавеза плаћања комуналне накнаде имају различите основе, те да представљају двије различите врсте накнада. Наводи се, надаље, да су оспорени чланови, али и Закон у цјелини, управо у функцији члана 59. Устава, као и да није у надлежности Суда да оцјењује цјелисходност законских рјешења.

Оспорени члан 23. Закона прописује да се комунална накнада одређује према јединици изграђене корисне површине (м²) за стамбени, пословни и помоћни простор и објекте друштвеног стандарда.

Оспореним чланом 24. Закона прописано је да су обавезници накнаде из члана 23. овог закона власници стамбеног, пословног или другог простора, носиоци станарског права, закупци стамбеног, пословног или другог простора, односно физичка и правна лица која су корисници објеката и уређаја заједничке комуналне потрошње.

У поступку оцјењивања уставности оспореног члана 24. Закона Суд је имао у виду да је тачком 11. Амандмана XXXII на Устав којим је замијењен члан 68. Устава утврђено да Република уређује и обезбјеђује систем јавних служби, као и да је чланом 102. став 1. тачка 2. Устава утврђено да општина преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, док члан 103. Устава јемчи да граду и општини припадају приходи утврђени законом и средства за обављање повјерених послова. Поред овога, Суд је узео у обзир да је одредбама Устава у односу на које је приједлогом оспорен члан 24. Закона, утврђено: чланом 10. Устава зајемчено је да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство, док је чланом 59. Устава

утврђено да се употреба и искоришћавање ствари од посебног културног, научног, умјетничког или историјског значаја или од значаја за заштиту природе и човјекове околине могу на основу закона ограничити, уз пуну накнаду власнику, као и да се законом уређује заштита, коришћење, унапређивање и управљање добрима од општег интереса, као и плаћање накнаде за коришћење добара од општег интереса и градског грађевинског земљишта. Надаље, чланом 61. Устава утврђено је да Република јемчи минимум социјалне сигурности грађана и обезбјеђује функционисање јавних служби, у складу са законом, као и да се финансирање јавних служби врши преко фондова и буџета, у складу са законом. У складу са чланом 62. Устава, Република и општина буџетом утврђују јавне приходе и јавне расходе, а средства буџета су порези, таксе и други законом утврђени приходи.

Такође, Суд је имао у виду и релевантне одредбе Закона којим је прописано: да је корисник комуналне услуге физичко лице, предузетник, удружење грађана, привредно друштво и друга правна лица, органи, организације и институције јавних служби који на законит начин користе комуналне производе и услуге (члан 3. тачка т); да се, изузетно, комунална услуга може ускратити кориснику ако одбије да закључи уговор о коришћењу комуналне услуге (члан 19. став 2. тачка г); да скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са овим законом, прописује обавезу плаћања комуналне накнаде за коришћење објеката и уређаја заједничке комуналне потрошње (члан 22. став 1); да се висина комуналне накнаде утврђује рјешењем органа јединице локалне самоуправе надлежног за комуналне послове, те да се против рјешења из става 1. овог члана може изјавити жалба Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију (члан 25).

Узимајући у обзир Уставом утврђене републичке и општинске ингеренције као и карактер и природу цитираних одредаба Закона, Суд је утврдио да законодавац, прописујући као оспореним чланом 24. Закона, није прописао обвезнике плаћања комуналне накнаде супротно начелу равноправности из члана 10. Устава. Имајући у виду да је искључиви обвезник плаћања комуналне накнаде корисник који је у облигационом односу са даваоцем комуналне услуге, а што је Суд и раније констатовао рјешавајући у предмету У-49/12 („Службени гласник Републике Српске“ број 60/13), евентуалну повреду гаранција из члана 10. Устава, према становишту Суда, могуће је цијенити искључиво у оквиру категорије утврђених законских обвезника. Начело равноправности у остваривању права и обавеза није апсолутног карактера, а могуће га је сагледати само у оквиру истих категорија субјеката права, док се приједлогом, међутим, у исти контекст стављају лица која припадају потпуно различитим категоријама и која се налазе у потпуно различитим правним ситуацијама. Стога наводи сходно којима су лица из члана 24. Закона доведена у неравноправан положај у односу на повремене кориснике објеката и уређаја заједничке комуналне потрошње (нпр. туристи, посјетиоци) нису од уставноправног значаја. Наводи према којима прописивање из оспореног члана 24. Закона омогућава да повремени корисници, неоправдано, буду изузети од плаћања предметне накнаде, такође, нису од значаја за одлучивање у овој уставноправној ствари, јер се, према оцјени Суда, односе на домен законодавне политике о чијој цјелисходности Суд, сагласно члану 115. Устава Републике Српске, није надлежан да одлучује.

Поред овога, с обзиром на то да су лица у облигационом односу са даваоцем

комуналне услуге обвезници комуналне накнаде, као и да комунална накнада и порези представљају давања јавноправног карактера различитог правног основа, Суд је утврдио да, прецизирајући обвезнике накнаде оспореним чланом 24. Закона, законодавац није утврдио основ за вишеструку наплату ове накнаде, нити за изузимање појединих корисника од плаћања исте.

Такође, Суд је оцијенио да оспорени члан 24. Закона, с обзиром на то да, искључиво, прецизира обвезнике плаћања комуналне накнаде из његовог члана 23, нема карактер норме која би могла довести до повреде чланова 59, 61. и 62. Устава.

Исто тако, аргументација из приједлога која упућује на погрешно тумачење и примјену законске норме од стране извршних органа локалне самоуправе није од значаја за рјешавање у овом предмету, будући да проблематизује питање примјене Закона, о чему Суд, сагласно члану 115. Устава, није надлежан да одлучује.

У току овог поступка утврђено је да рјешењем Суда број У-23/13 од 29. јануара 2014. године („Службени гласник Републике Српске“ број 11/14) није прихваћена иницијатива за оцјену уставности члана 23. Закона. Имајући у виду да је рјешењем Суда број У-23/13, одлучено о уставности оспореног члана 23. Закона, Суд је приједлог, у овом дијелу, одбацио, будући да је већ одлучивао о истој ствари.

С обзиром на то да је овим коначно одлучено у предметној уставноправној ствари, у смислу члана 58. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске, беспредметно је разматрати захтјев предлагача да се обустави примјена чл. 23, 24. и 25. Закона, те извршење по рачуну број: ППН-15455/14/201405, Одјељења за комуналне и стамбене послове и послове саобраћаја, Административне службе Града Бања Лука. Такође је, са аспекта члана 58. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске, беспредметно разматрати и захтјев за начелну обуставу извршења, индивидуално неодредивих, појединачних аката јединице локалне самоуправе којима су утврђиване конкретне комуналне накнаде.

На основу изложеног је одлучено као у диспозитиву ове одлуке.

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

Број: У-68/14

23. децембар 2015. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Џерард Селман с.р.