

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 37. stav 1. tačka g), člana 40. stav 5. i člana 61. stav 1. tačke g) i d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 23. maja 2018. godine, d o n i o j e

R J E Š E N J E

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 22. st. 1. i 3. i člana 25. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17) i Odluke o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 5/13 i 39/16).

Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti člana 21. stav 1. tačka a), člana 22. stav 2, člana 23. i člana 24. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17).

O b r a z l o ž e n j e

Stanislav Brkić iz Banje Luke dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti člana 21. stav 1. tačka a), te članova 22, 23, 24. i 25. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 124/11) i Odluke o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 5/13 i 39/16), koju je donijela Skupština Grada Banja Luka. U inicijativi se navodi da osporene zakonske odredbe nisu u saglasnosti sa članom 62. stav 2. Ustava, kojim je utvrđeno da su sredstva budžeta porezi, takse i drugi zakonom utvrđeni prihodi. U vezi s tim, davalac inicijative ukazuje na odredbu člana 5. stav 1. Zakona o porezu na nepokretnosti ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 91/15), kojim je propisano da je poreski obveznik na nepokretnosti vlasnik nepokretnosti, te ističe da se ovaj porez uplaćuje u budžet lokalne zajednice na čijoj se teritoriji nepokretnost nalazi. Zbog toga, po njegovom mišljenju, Zakonom o komunalnim djelatnostima nije mogla biti utvrđena obaveza plaćanja komunalne naknade po osnovu svojine na stambenom ili poslovnom prostoru, jer je to takođe prihod budžeta lokalne zajednice. Davalac inicijative, naime, smatra da obaveza plaćanja poreza na imovinu koji, kao jedan vid naknade, plaćaju vlasnici nepokretnosti isključuje plaćanje drugih naknada po osnovu prava svojine na istoj nepokretnosti, pa tako i komunalne naknade. S obzirom na to da su, po mišljenju davaoca inicijative, osporene zakonske odredbe neustavne, time je i osporena Odluka o komunalnoj naknadi Skupštine Grada Banja Luka, koja je donesena na osnovu člana 22. Zakona o komunalnim djelatnostima, suprotna Ustavu.

U odgovoru na inicijativu koji je u pogledu osporenog Zakona o komunalnim djelatnostima dostavila Narodna skupština Republike Srpske navodi se da je Ustavni sud Republike Srpske već ocjenjivao odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima koje se odnose na obavezu plaćanja komunalne naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje (član 21. st. 1. i 3, član 22. stav 2, te čl. 23. i 24.) i nije utvrdio da postoji nesaglasnost ovih normi sa Ustavom Republike Srpske (rješenja broj U-23/13 od 29. januara 2014. godine, broj U-80/13 od 29. oktobra 2014. godine i U-68/14 od 23. decembra 2015. godine). Preostale osporene odredbe čl. 22. st. 1. i 3. i člana 25. ovog zakona, koje nisu bile predmet ocjene ustavnosti, trebaju se, po mišljenju Narodne skupštine, posmatrati u vezi sa odredbama čija ustavnost je već razmatrana, jer one samo detaljnije razrađuju način obračuna komunalne naknade, a podnosilac se u inicijativi i ne osvrće na njihovu konkretnu sadržinu. U vezi sa osporenim članom 22. st. 1. i 3. ovog zakona, u odgovoru se iznosi stav da je nesporno da su komunalne djelatnosti zajedničke komunalne

potrošnje djelatnosti od opšteg interesa i da je zakonodavac ovlašćen da okvirno definiše izvore finansiranja i metodologiju obračuna naknade za usluge zajedničke komunalne potrošnje, te da faktičko vršenje djelatnosti iz ove oblasti može povjeriti u nadležnost jedinicama lokalne samouprave. U pogledu sadržine osporenog člana 25. predmetnog zakona, koji precizira organ jedinice lokalne samouprave nadležan za donošenje rješenja kojim se utvrđuje visina komunalne naknade, te definiše drugostepeni organ u tom postupku, Narodna skupština iznosi stav da je ovakvo propisivanje u funkciji obezbjeđivanja pravne sigurnosti, kao i garancija iz člana 113. Ustava. Shodno navedenom, predlaže da Sud ne prihvati datu inicijativu, kao neosnovanu.

Skupština Grada Banja Luka dostavila je odgovor na inicijativu u odnosu na osporenu Odluku o komunalnoj naknadi, u kojem se navodi da je pravni osnov za donošenje ove odluke sadržan u članu 22. Zakona o komunalnim djelatnostima, kojim je propisano da skupština jedinice lokalne samouprave propisuje obavezu plaćanja komunalne naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje, te da se odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave određuju osnovi i mjerila za utvrđivanje visine ove naknade. Takođe se navodi da je član 2. Odluke o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 5/13) izmijenjen i usklađen sa Odlukom Ustavnog suda Republike Srpske broj U-58/15 od 26. oktobra 2016. godine. Pored toga, u odgovoru se ukazuje na to da su djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje (na koju se odnosi predmetna naknada) po svom sadržaju različite od djelatnosti individualne komunalne potrošnje koju korisnik plaća po utrošku na osnovu ispostavljenih računa. Slijedom navedenog, donosilac osporene odluke zaključuje da je ovaj opšti akt donesen u saglasnosti sa Zakonom o komunalnim djelatnostima.

Osporenim odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17) propisano je: da se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje obezbjeđuju iz budžeta jedinice lokalne samouprave po osnovu prihoda ostvarenih iz komunalne naknade (član 21. stav 1. tačka a)), da skupština jedinice lokalne samouprave, u skladu sa ovim zakonom, propisuje obavezu plaćanja komunalne naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje (član 22. stav 1), da se odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave kojom se uvodi obaveza plaćanja komunalne naknade određuju 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 (član 22. stav 2), da jedinica lokalne samouprave može povjeriti drugom pravnom licu vođenje evidencija o obveznicima komunalne naknade i poslove ažuriranja naplate, nakon sprovedenog postupka javne nabavke u skladu sa zakonom (član 22. stav 3), da se komunalna naknada određuje prema jedinici izgrađene korisne površine za stambeni, poslovni i pomoćni prostor i objekte društvenog standarda (član 23), da su obveznici naknade iz člana 23. ovog zakona vlasnici stambenog, poslovnog ili drugog prostora, nosioci stanarskog prava, zakupci stambenog, poslovnog ili drugog prostora, odnosno fizička i pravna lica koja su korisnici objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje (član 24), da se visina komunalne naknade utvrđuje rješenjem organa jedinice lokalne samouprave nadležnog za komunalne poslove, te da se protiv ovog rješenja može izjaviti žalba Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju (član 25).

Odluku o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 5/13 i 39/16) donijela

je Skupština Grada Banja Luka na osnovu člana 22. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 124/11), člana 30. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 101/04, 42/05 i 118/05) i člana 32. Statuta Grada Banja Luka ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 25/05, 30/07 i 17/12). Ovom odlukom utvrđena je obaveza plaćanje komunalne naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje i propisani su osnovi i mjerila na osnovu kojih se određuje visina komunalne naknade, obračun i rokovi plaćanja komunalne naknade na području grada Banja Luka (član 1), određeni su obveznici ove naknade, nastanak obaveze, osnov i mjerila za plaćanje (čl. 2. do 4), način utvrđivanja visine komunalne naknade (čl. 5. do 10), definisan je program zajedničke komunalne potrošnje i namjena sredstava komunalne naknade (čl. 11. i 12), utvrđena je nadležnost za određivanje visine komunalne naknade i način plaćanja (član 13), propisano je da danom stupanja na snagu ove odluke prestaje da važi Odluka o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Opštine Banja Luka" br. 1/92 i 5/95 i "Službeni glasnik Grada Banja Luka 3/01 i 5/12), te da ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Grada Banja Luka (čl. 14. i 15).

U toku postupka Sud je konstatovao da Rješenjem ovog suda broj U-23/13 od 29. januara 2014. godine nije prihvaćena inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 21. stav 1. i člana 23. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 124/11), da Rješenjem broj U-80/13 od 29. oktobra 2014. godine nije prihvaćena inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti člana 21. stav 3. i člana 22. stav 2. istog zakona, te da Rješenjem broj U-68/14 od 23. decembra 2015. godine nije prihvaćena inicijativa za ocjenjivanje člana 24. ovog zakona. Sud je, naime, u ovim predmetima ocijenio da su navedene odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske.

Slijedom navedenog, u pogledu osporenih odredba člana člana 21. stav 1. tačka a), člana 22. stav 2, člana 23. i člana 24. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17), na osnovu člana 37. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, Sud nije prihvatio datu inicijativu, jer je već odlučivao o ustavnosti ovih zakonskih normi.

U postupku ocjenjivanja ustavnosti člana 22. st. 1. i 3. i člana 25. osporenog zakona, Sud je imao u vidu da je članom 102. stav 1. tačke 2. i 6. i članom 103. Ustava utvrđeno da opština preko svojih organa, u skladu sa zakonom, uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti i izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini, obezbjeđuje izvršavanje propisa i opštih akata opštine, te da gradu i opštini pripadaju prihodi utvrđeni zakonom i sredstva za obavljanje povjerenih poslova. Nadalje, prema odredbama tačaka 11. i 18. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava, Republika uređuje i obezbjeđuje, pored ostalog, sistem javnih službi, kao i druge odnose od interesa za Republiku, u skladu sa Ustavom. U konkretnom slučaju relevantne su i norme člana 59. Ustava, kojim je, između ostalog, određeno 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, te člana 61. stav 2. Ustava kojim je utvrđeno da Republika obezbjeđuje funkcionisanje javnih službi i da se finansiranje javnih službi vrši preko fondova i budžeta, u skladu sa zakonom. Prema članu 62. Ustava, Republika i opština

budžetom utvrđuju javne prihode i javne rashode, a sredstva budžeta su porezi, takse i drugi zakonom utvrđeni prihodi.

Saglasno navedenim ustavnim ovlašćenjima, a cijeneći značaj efikasnog obavljanja komunalnih djelatnosti za lokalnu zajednicu, Zakonom o komunalnim djelatnostima utvrđene su komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja ovog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti, kao i način njihovog finansiranja. Ovim zakonom je, između ostalog, propisano da su djelatosti zajedničke komunalne potrošnje komunalne usluge i proizvodi koji se ne 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), da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, a svojom odlukom detaljnije propisuje uslove i način obavljanja komunalnih djelatnosti, materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata, te jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga (član 6. tačke a), b) i d)). Pored toga, osporenim odredbama člana 22. st. 1. i 3. i člana 25. ovog zakona dato je ovlašćenje skupštini jedinice lokalne samouprave da propisuje obavezu plaćanja komunalne naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje, zatim da može povjeriti drugom pravnom licu vođenje evidencija o obveznicima komunalne naknade i poslove ažuriranja naplate, te je definisan organ jedinice lokalne samouprave nadležan za donošenje rješenja o visini komunalne naknade, kao i drugostepeni organ u ovom postupku.

Uzimajući u obzir navedeno, a posebno imajući u vidu Ustavom i zakonom utvrđenu ulogu jedinice lokalne samouprave u funkcionisanju komunalnih djelatnosti, te izgradnji i održavanju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, Sud je ocijenio da propisivanjem iz osporenih odredaba člana 22. st. 1. i 3. i člana 25. Zakona o komunalnim djelatnostima nisu narušene garancije iz člana 62. stav 2. Ustava, na koje se ukazuje u inicijativi. Zakonodavac je, naime, Ustavom ovlašćen da uredi sistem javnih službi, tako da u okvir ovog ovlašćenja, po ocjeni Suda, svakako ulazi i regulisanje pitanja finansiranja zajedničke komunalne potrošnje, te određivanja nadležnosti jedinica lokalne samouprave za vršenje pojedinih poslova u ovoj oblasti. Kada se uzme u obzir da je obavljanje ovih komunalnih djelatnosti od posebnog javnog interesa, te da predstavlja nezamjenjiv uslov života i rada građana, preduzeća i drugih pravnih lica, Sud je ocijenio da osporeno propisivanje iz člana 22. st. 1. i 3. i člana 25. ne dovodi do povrede odredbe člana 62. stav 2. Ustava. Prilikom ove ocjene Sud je, prije svega, imao u vidu da je komunalna naknada za zajedničku komunalnu potrošnju davanje koje se po svom pravnom osnovu i namjeni, bez dileme, razlikuje od poreza na nepokretnosti, tako da se ne može dovesti u vezu sa plaćanjem poreske obaveze, niti smatrati dvostrukim plaćanjem po osnovu svojine na istoj nepokretnosti zbog toga što oba ova davanja predstavljaju prihod budžeta lokalne zajednice, kako to pogrešno tumači davalac inicijative.

Smatrajući da je član 22. Zakona o komunalnim djelatnostima neustavan, davalac inicijative osporava i Odluku o komunalnoj nakandi Skupštine Grada Banja Luka koja je donesena na osnovu ove odredbe, cijeneći da je zbog toga i ova odluka neustavna, ne navodeći pri tome bilo kakve druge razloge potencijalne neustavnosti ili nezakovitosti ovog akta. Imajući u vidu stav Suda da je član 22. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17) u saglasnosti sa Ustavom, Sud je odlučio da ne prihvati inicijativu za ocjenjivanje ustavnosti osporene Odluke o komunalnoj naknadi.

S obzirom na to da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, o ustavnosti osporenih odredaba Zakona o komunalnim djelatnostima i Odluke o komunalnoj naknadi odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

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

Broj: U-74/17

23. maja 2018. godine

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman, s.r.