

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 61. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 29. октобра 2014. године, д о н и о ј е

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности члана 21. став 3. и члана 22. став 2. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11).

О б р а з л о ж е њ е

Сташа Ђуричић из Добоја дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 21. став 3. и члана 22. став 2. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11), те уставности и законитости Одлуке о комуналној накнади („Службени гласник Општине Добој“ бр. 1/91, 2/01, 6/04 и 8/11). У иницијативи се наводи да оспореним законским одредбама нису утврђени адекватни критеријуми које би јединице локалне самоуправе користиле као параметре приликом утврђивања висине комуналне накнаде због чега, како наводи давалац иницијативе, долази до произвољности у примјени и у вези с тим износи одређене приједлоге како би то требало да буде нормирано. Наведена недореченост, по наводима даваоца иницијативе, утицала је да комунална накнада у Добоју буде већа у односу на друге јединице локалне самоуправе, а да се при томе уопште не зна који су критеријуми узимани приликом њеног утврђивања нити је донесен програм из члана 21. став 3. Закона. Све наведено, према наводима из иницијативе, доводи обвезнике комуналне накнаде ове јединице локалне самоуправе у неравноправан положај у односу на обвезнике у другим јединицама локалне самоуправе, иако је чланом 10. Устава утврђено начело равноправности грађана. Уз то, давалац иницијативе сматра да наведена законска рјешења нису у сагласности ни са чланом 5. алинеја 4. Устава, којим је утврђено да се уставно уређење Републике темељи, поред осталог, на владавини права, али не наводи уставноправне разлоге због којих сматра да је оспореним одредбама наведеног закона повријеђено ово уставно начело. Овом иницијативом је, такође, оспорена и Одлука о комуналној накнади („Службени гласник Општине Добој“ бр. 1/91, 2/01, 6/04 и 8/11) и то у односу на Устав Републике Српске и Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11), с тим да давалац иницијативе није навео конкретне уставне и законске одредбе са којима, по његовом мишљењу, оспорена одлука није у сагласности као ни уставно-правне разлоге оспоравања овог општег акта. Предлаже да Суд утврди да оспорени акти нису у сагласности са Уставом и законом.

Разматрајући дату иницијативу, Суд је, Рјешењем број У-80/13 од 26. јуна 2014. године покренуо поступак за оцјену уставности члана 21. став 3. и члана 22. став 2. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11). Истовремено, Суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о комуналној накнади („Службени гласник Општине Добој“ бр. 1/91, 2/01, 6/04 и 8/11) уз образложење да су Закон о комуналним дјелатностима („Службени лист СР БиХ“ број 20/90) и Закон о комуналним дјелатностима („Службени

гласник Републике Српске“ бр. 11/95, 18/95, 51/02 и 85/03), који су наведени као правни основ за доношење оспорене одлуке, престали да важе прије подношења иницијативе, те да, с обзиром на то да наведени закони више нису дио правног поретка Републике Српске, не постоје процесне претпоставке за одлучивање Уставног суда.

У одговору Народне скупштина Републике Српске на рјешење о покретању поступка наводи се да је иницијатива непотпуна и неуредна, те да су изнесени наводи неосновани. Наглашава се да давалац иницијативе није прецизирао наводе о евентуалној повреди одредби члана 5. Устава, а уз то и да погрешно тумачи члан 10. Устава, сматрајући да су грађани једне локалне заједнице, због тога што плаћају већу комуналну накнаду, у неравноправном положају у односу на грађане друге локалне заједнице. С тим у вези, у одговору се наводи, да се оспорене одредбе, као и Закон у цјелини, једнако односе и примјењују на све адресате, а сама чињеница да неки грађани плаћају већи, а неки мањи износ комуналне накнаде није, како се наводи, посљедица неуједначене примјене Закона, већ метода обрачуна исте, који, притом, користи истоврсне улазне факторе код сваког појединачног обрачуна. Поред тога, у одговору се наглашава обавеза законодавца да цијени оправданост одређене врсте и начина нормирања, водећи рачуна да закони које доноси представљају најцјелисходније рјешење, а да није у надлежности Уставног суда да оцјењује да ли је законодавно овлашћење требало бити искоришћено на другачији начин.

Оспореним чланом 21. став 3. Закона о о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11) прописано је да се програм из става 2. овог члана доноси до краја текуће године за наредну годину, а садржи обим и квалитет одржавања и обнављања појединих комуналних објеката и уређаја и комуналних услуга заједничке комуналне потрошње, висину потребних средстава за реализацију програма и распоред средстава по намјенама за сваку дјелатност посебно, као и мјере за спровођење програма. Према оспореном члану 22. став 2. овог закона, одлуком скупштине јединице локалне самоуправе којом се уводи обавеза плаћања комуналне накнаде одређују се основи и мјерила којима се утврђује висина накнаде зависно од степена опремљености насеља комуналним објектима и уређајима заједничке комуналне потрошње и квалитета и стандарда комуналних производа и услуга.

Оцјењујући уставност оспорених одредби члана 21. став 3. и члана 22. став 2. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11) Суд је имао у виду да је одредбама Устава Републике Српске утврђено: 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 (члана 59), да Република уређује и обезбјеђује систем јавних служби (тачка 11. Амандмана ХХХИИ на Устав којим је мијењан члан 68), као и да општина преко својих органа у складу са законом уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, извршава законе, друге прописе и опште акте Републике чије извршавање је повјерено општини (члан 102. став 1. тач. 2. и 6).

Такође, Суд је имао у виду да је одредбама Устава Републике Српске, у односу на које давалац иницијативе оспорава наведене одредбе предметног закона, утврђено да се уставно уређење Републике темељи на владавини права (члан 5. став 1. алинеја 4), те 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 (члан 10).

Суд је, приликом разматрања оспорених одредби овог закона, имао у виду и одредбе Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр.101/04, 42/05, 118/05 и 98/13), којим су, поред осталог, дефинисане самосталне надежности општине, те је у том смислу, прописано да општина на плану пружања услуга уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности: производњу и испоруку воде, гаса, топлотне енергије, јавни превоз путника, одржавање чистоће, пречишћавање и одводња отпадних вода, одржавање гробаља и пружање погребних услуга, одржавање улица, сабраћајница, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, одвођење атмосферских вода и других падавина и чишћење јавних површина (члан 12. тачка б) алинеја 2), да је општина у области стамбено-комуналних дјелатности надлежна да обезбјеђује обављање комуналних дјелатности, организационих, материјалних и других услова за изградњу и одржавање комуналних објеката и комуналне инфраструктуре (члан 14. алинеја 7), те да скупштина општине доноси одлуке о комуналним таксама и другим јавним приходима, када је овлашћена законом (члан 30. алинеја 9).

Оцјењујући основаност навода даваоца иницијативе Суд је утврдио да је Законом о комуналним дјелатностима уређена област комуналних дјелатности тако што су утврђене комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања (члан 1). Поред тога, чланом 6. овог закона је прописано да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности, а својом одлуком детаљније прописује: услове и начин обављања комуналних дјелатности (тачка а), материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката (тачка б), услове за функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја (тачка в), могућност за субвенционисану цијену комуналне услуге, категорије корисника и услове субвенционирања (тачка г), те јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга (тачка д). Чланом 21. Закона, чија је одредба из става 3. оспорена иницијативом, прописано је да се средства за обављање комуналних дјелатности заједничке комуналне потрошње обезбјеђују из буџета јединице локалне самоуправе по основу прихода из: комуналне накнаде (тачка а), дијела накнаде за коришћење добара од општег интереса (тачка б), дијела прихода од пореза на непокретности (тачка в) и дијела накнада за дате концесије (тачка г), а ставом 2. овог члана да се утврђивање висине средстава из става 1. овог члана врши на основу програма који доноси скупштина јединице локалне самоуправе, док је чланом 22. Закона, чија је одредба из става 2. такође оспорена, прописано да скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са овим законом, прописује обавезу плаћања комуналне накнаде за коришћење објеката и уређаја заједничке комуналне потрошње.

Из наведених уставних и законских одредаба, по оцјени Суда, произлази да је организовање комуналних дјелатности једна од основних обавеза и одговорности локалне

самоуправе, те да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности на својој територији, тако што ствара материјалне и техничке услове за њихово обављање и развој, обезбјеђује финансијска средства и друге услове за обављање дјелатности заједничке комуналне потрошње и средства за изградњу и инвестиционо одржавање комуналне инфраструктуре. У том смислу, по оцјени Суда, оспореним одредбама Закона, којима су одређени обавезни елементи које треба да садрже акти чије доношење је повјерено скупштини јединице локалне самоуправе, уређени су односи у оквиру Уставом утврђеног овлашћења законодавца да организује обављање комуналних дјелатности које представљају јавни интерес. Наиме, законодавац је, процјењујући значај комуналних дјелатности заједничке комуналне дјелатности, који су од животног значаја за грађане одређене јединице локалне самоуправе (општине или града), односно за њихов живот и рад, одредио које акте и у којем року треба да донесе скупштина јединице локалне самоуправе, као и њихову садржину. Законодавац ова питања уређује самостално, будући да Устав не садржи ограничења у вези с тим. У том смислу, одређивање рока до којег скупштина јединице локалне самоуправе треба да донесе програм те његову садржину, као и садржину одлуке којом се уводи обавеза плаћања комуналне накнаде за коришћење објеката и уређаја заједничке комуналне потрошње, по оцјени Суда, ствар је одговарајуће законодавне политике, односно цјелисходности, коју Уставни суд, сагласно одредбама члана 115. Устава, није надлежан да оцјењује. При томе, оспорене одредбе Закона, по оцјени Суда, не доводе у питање уставно начело једнакости из члана 10. Устава, будући да оне по свом садржају и значењу не доводе до неједнакости пред законом, а нити су у несугласности са чланом 5. алинеја 4. Устава.

У вези са наводима даваоца иницијативе који се односе на непрецизност оспорених законских одредби и њихову примјену Уставни суд, у смислу члана 115. Устава, није надлежан да одлучује.

На основу изложеног одлучено је као у диспозитиву овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда Џерард Селман и судије: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Душко Медић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-80/13

29. октобар 2014. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Џерард Селман