

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 37. stav 1. tačka a), člana 40. stav 5, člana 60. stav 1. tač. a) i b) i člana 61. stav 1. tačka d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 28. februara 2024. godine, d o n i o j e

ODLUKU

Utvrđuje se da Odluka o dugoročnom zaduženju opštine Ugljevik („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 2/23) nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 i 90/21).

Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenjivanje saglasnosti Odluke o dugoročnom zaduženju opštine Ugljevik („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 2/23) sa Zakonom o javnim nabavkama („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 39/14 i 59/22), Odlukom o izvršenju budžeta opštine Ugljevik za 2023. godinu („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 7/22 - I dio) i Odlukom o usvajanju Plana budžeta opštine Ugljevik za 2023. godinu („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 7/22-I dio).

O b r a z l o ž e n j e

Vujo Marković, Petar Radovanović, Dušan Ilić, Branislav Đokić, Jugoslav Cvetković, Lazo Milošević, Gavro Stjepanović, Milenko Lazić i Simo Popović, svi iz Ugljevika, svi zastupani po punomoćniku Jeleni Petrović, advokatu iz Bijeljine dali su Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Odluke o dugoročnom zaduženju opštine Ugljevik („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 2/23). U inicijativi se ne navode odredbe Ustava u odnosu na koje se dovodi u pitanje ustavnost osporene odluke, već se navedena odluka osporava sa stanovišta njene saglasnosti sa odredbama Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 i 90/21) i Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 39/14 i 59/22). Kao razloge nesaglasnosti osporene odluke sa odredbama čl. 59. do 76. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske, koje regulišu pitanja koja se odnose na ograničenja za zaduženje i garancije jedinica lokalne samouprave, prirodu, iznos i način plaćanja duga, namjenu duga, odnosno garancija, uslove zaduživanja i način korišćenja odobrenih kreditnih sredstava, davaoci inicijative navode to što osporena odluka ne sadrži sve obavezne zakonske elemente tj. način osiguranja otplate duga sa opisom kolaterala, koeficijent servisa duga u skladu sa ograničenjima, te izjavu kojom se potvrđuje da opština Ugljevik nema dospjelih, a neizmirenih obaveza po osnovu poreza i doprinosa. Osim toga, davaoci inicijative obrazlažu i druge razloge nesaglasnosti osporene odluke sa navedenim odredbama ovog zakona, te u vezu s tim dovode Odluku o izvršenju budžeta opštine Ugljevik za 2023. godinu („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 7/22 - I dio) i Odluku o usvajanju Plana budžeta opštine Ugljevik za 2023. godinu („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 7/2 - I dio), a iz razloga, kako se navodi, ovim odlukama nije planiran prihod, kao ni obaveza po osnovu kreditnog zaduženja u iznosu koji je naveden u osporenoj odluci. Nadalje, u inicijativi se navode i razlozi nesaglasnosti osporene odluke sa odredbama Zakona o javnim nabavkama kojim se, kako navode davaoci inicijative, uređuje sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, te propisuju pravila za postupke javnih nabavki i to na način da se definišu prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita učesnika u

postupku javne nabavke i naglašava da Skupština opštine Ugljevik, za radove i usluge koji su sadržani u osporenoj odluci, nije sprovela procedure koje su utvrđene tim zakonom. Imajući u vidu izloženo davaoci inicijative predlažu da Sud utvrdi da osporena odluka nije u saglasnosti sa navedenim zakonima i odlukama Skupštine opštine Ugljevik, kao i da do donošenja konačne odluke obustavi izvršenje osporene odluke, odnosno radnji preduzetih na osnovu iste.

U odgovoru na inicijativu Skupština opštine Ugljevik, koju zastupa Igor Ostojić, advokat iz Bijeljine je osporila navode davalaca inicijative kao neosnovane te, između ostalog, navela da je pravni osnov za donošenje Odluke o dugoročnom zaduženju opštine Ugljevik („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 2/23) sadržan u odredbama člana 50. Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16), člana 59. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 i 90/21), člana 39. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21) i člana 37. Statuta Opštine Ugljevik („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ br. 7/17 i 5/21). U odgovoru se ističe da davaoci inicijative potpuno neargumentovano tvrde da su podaci koji su navedeni u osporenoj odluci netačni i fingirani, te naglašava da otplatni plan postojećih kredita na koji se pozivaju davaoci inicijative, kao i preliminarni otplatni plan nakon proračuna zaduženja, dokazuju da postojeći dug i planirani dug neće prelaziti 18% redovnih ostvarenih prihoda. U odgovoru se, takođe, tvrdi da je Skupština opštine Ugljevik obavijestila javnost o održavanju sjednice na kojoj se razmatralo osporeno kreditno zaduženje i to Obavještenjem, koje je objavljeno u dnevnom listu „Glas Srpske“ od 24. aprila 2023. godine i na zvaničnoj internet stranici Opštine Ugljevik, te pribavila saglasnost Ministarstva finansija Republike Srpske broj 06.04/400-494-1/23 od 12. juna 2023. godine. U vezi sa navedenim u odgovoru je dostavljena navedena dokumentacija, te naglašeno da je prilikom donošenja osporene odluke u potpunosti ispoštovana procedura iz Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske i da ista sadrži sve elemente koji su propisani tim zakonom. Uz to, u odgovoru su osporeni navodi davalaca inicijative o nesaglasnosti osporene odluke sa odlukama Skupštine opštine Ugljevik, kao i sa Zakonom o javnim nabavkama, te naglašeno da Ustavni sud, saglasno odredbama člana 115. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje saglasnost osporene odluke sa ovim zakonom. Zaključno, u odgovoru se naglašava da procedure, kao i postupak donošenja odluka o dugoročnom zaduženju jedinica lokalne samouprave mora biti u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske, a da se Zakonom o javnim nabavkama utvrđuju isključivo pravila za postupke javnih nabavki, i to na način da se definišu prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita učesnika u postupku javne nabavke. Osporavajući i ostale navode iz inicijative kao neosnovane, u odgovoru se predlaže da se inicijativa ne prihvati.

Skupština opštine Ugljevik je, na sjednici održanoj 3. maja 2023. godine, donijela Odluku o dugoročnom zaduženju opštine Ugljevik („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 2/23) na osnovu člana 50. Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16), člana 59. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 i 90/21), člana 39. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21) i člana 37. Statuta opštine Ugljevik („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ br. 7/17 i 5/21).

Ovom odlukom propisano je, između ostalog: da se opština Ugljevik zadužuje namjenski za finansiranje prenesenih obaveza i planiranih projekata koji će se realizovati kroz tri LOT-a, i to dva nakon sprovedene procedure javne nabavke za kapitalne investicije, dok bi se treći LOT odnosio na prenesene obaveze, kao i da su planirani projekti usklađeni sa odlukom o kapitalnim investicijama (tačka I), da se opština zadužuje dugoročnim kreditnim sporazumom u iznosu od 7.000.000 KM (tačka II), da maksimalna kamata za kreditno zaduženje iznosi: fiksna kamatna stopa do/i 6,2% godišnje i ostali troškovi do/i 0,3% (tačka III), da se kredit uzima na rok od 10 godina sa grejs periodom od dvije godine (tačka IV), da se otplata duga obezbjeđuje opštinskim mjenicama, sa pripadajućim mjeničnim ovlašćenjem i bjanko nalozima za prenos sredstava (tačka V), da je opština Ugljevik u prethodnoj 2022. godini imala ostvarene redovne prihode u iznosu od 11.992.211 KM, da ima dugoročne kredite čiji je godišnji anuitet 813.000 KM, da nema postojeći dug u stranoj valuti i da će ukupan godišnji anuitet na realizovan kredit iznositi u najnepovoljnijoj godini 1.112.079 KM, a sa već realizovanim kreditom 1.925.079 KM, što predstavlja 16,05% redovnih prihoda iz stava 1. ovog člana (tačka VI), da će se ugovorom o kreditu bliže odrediti izvori otplate duga u skladu sa zakonom i ovom odlukom (tačka VII), da se sredstva po ovoj odluci mogu trošiti isključivo namjenski i da će se posebnom odlukom Skupštine opštine Ugljevik sredstva dobijena prije izvođačkih situacija i faktura isporučilaca opreme privremeno deponovati - investirati na mogući rok do njihove namjenske upotrebe i da će se na isti način postupati i sa sredstvima izdvojenim budžetom Opštine za otplatu duga (tačka VIII), da će načelnik opštine u roku od 10 dana od dana donošenja ove odluke dostaviti odluku Ministarstvu finansija Republike Srpske sa zahtjevom za zaduživanje u skladu sa članom 62. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske (tačka IX), da se zadužuje načelnik opštine da, po dobijanju odobrenja Ministarstva finansija Republike Srpske, sklopi ugovor o kreditu sa poslovnim bankom u skladu sa Zakonom i ovom odlukom (tačka X) i da ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom biltenu Opštine Ugljevik“ (tačka XI).

Prilikom razmatranja navoda iz inicijative Sud je imao u vidu da davaoci inicijative nisu naveli odredbe Ustava u odnosu na koje osporavaju ustavnost Odluke o dugoročnom zaduženju opštine Ugljevik („Službeni glasnik Opštine Ugljevik“ broj 2/23). Međutim, polazeći od razloga osporavanja navedenih u inicijativi Sud je ocijenio da se ustavnost navedene odluke osporava sa stanovišta člana 108. stav 2. Ustava, kojim je utvrđeno da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom.

Razmatrajući osporenu odluku sa stanovišta navoda i razloga iznesenih u inicijativi Sud je, prije svega, imao u vidu Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 71/12, 52/14, 114/17, 131/20, 28/21 i 90/21), kojim se uređuju način i postupak zaduživanja, izdavanje garancija i emisija hartija od vrijednosti Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave i fondova socijalne sigurnosti, obezbjeđenje sredstava za otplatu duga, vođenje evidencije o dugu, garancijama i hartijama od vrijednosti, kao i druga pitanja koja se odnose na dug, garancije i hartije od vrijednosti Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave i fondova socijalne sigurnosti (član 1). S tim u vezi, Sud je imao u vidu da je ovim zakonom propisano: član 59. da se jedinica lokalne samouprave može dugoročno zadužiti samo ako u periodu stvaranja duga ukupan iznos koji dopijeva za otplatu, po predloženom dugu i cjelokupnom dospelom neizmirenom postojećem dugu, u bilo kojoj narednoj godini nije veći od

18% iznosa njenih redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini (stav 1), te da se obračun kamate u svrhu utvrđivanja poštovanja ograničenja iz stava 1. ovog člana vrši po važećim kamatnim stopama (stav 2); član 61. da ukupna izloženost jedinice lokalne samouprave po izdatim garancijama ne može biti veća od 30% iznosa redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini (stav 1), te da se odlukom o budžetu jedinice lokalne samouprave utvrđuje ukupna vrijednost i struktura planiranih sredstava za plaćanje po izdatim garancijama (stav 2); član 62. da jedinica lokalne samouprave može da se zaduži ili izda garanciju isključivo na osnovu odluke skupštine jedinice lokalne samouprave (stav 1), da odluka jedinice lokalne samouprave sadrži: a) namjenu i vrstu zaduženja, b) iznos glavnice zaduženja, v) kamatu i ostale troškove zaduženja, g) rok dospjeća i uslove otplate, d) način osiguranja otplate duga sa opisom kolaterala, đ) koeficijent servisa duga u skladu sa ograničenjima iz čl. 59. i 60. ovog zakona i e) izjavu kojom se potvrđuje da nema dospjelih a neizmirenih obaveza po osnovu poreza i doprinosa (stav 2), da obavještenje o sjednici skupštine jedinice lokalne samouprave na kojoj će se razmatrati odobravanje zaduženja ili garancija mora biti objavljeno u najmanje jednom dnevnom listu dostupnom na teritoriji jedinice lokalne samouprave i njenoj zvaničnoj internet-prezentaciji, najmanje sedam dana prije dana održavanja sjednice skupštine (stav 4), da je jedinica lokalne samouprave obavezna da pribavi saglasnost Ministarstva finansija za zaduženje, odnosno za izdavanje garancije (stav 5), da saglasnost iz stava 5. ovog člana važi godinu dana od dana izdavanja (stav 7), da jedinica lokalne samouprave dostavlja Ministarstvu finansija odluku o zaduživanju ili izdavanju garancije u roku od deset dana od dana njenog donošenja (stav 8); član 64. da dug jedinice lokalne samouprave predstavlja apsolutnu i bezuslovnu obavezu jedinice lokalne samouprave u skladu sa uslovima zaduživanja (stav 1), te da je jedinica lokalne samouprave dužna da u odluci o izvršenju budžeta odredi kao prioritetne obaveze za plaćanje po osnovu duga i aktiviranih garancija (stav 2); član 66. da se jedinica lokalne samouprave može dugoročno zadužiti za: a) finansiranje kapitalnih investicija, b) refinansiranje postojećeg duga, v) finansiranje prenesenih obaveza i g) finansiranje obaveza nastalih radi restrukturiranja i konsolidovanja pravnog lica čiji je ona većinski vlasnik, pod uslovom da se izradi plan restrukturiranja i konsolidovanja tog pravnog lica (stav 2).

Pored toga, Sud je imao u vidu odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 97/16, 36/19 i 62/21), i to član 39. tačka 25. kojim je propisano da skupština jedinice lokalne samouprave donosi odluku o zaduženju jedinice lokalne samouprave, te član 78. kojim je propisano da jedinice lokalne samouprave imaju pravo da se kreditno zadužuju u skladu sa procedurama i u granicama utvrđenim zakonom.

Uz to, Sud je imao u vidu Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 121/12, 52/14, 103/15 i 15/16) i to član 50. st. 1. i 2. kojim je propisano da zaduživanje predstavlja realizaciju ugovorenih kredita i zajmova, emitovanje hartija od vrijednosti i izdavanje garancija u toku fiskalne godine, a servisiranje duga obuhvata otplatu glavnice, kamate i servisnih troškova po osnovu kredita i zajmova, obaveza po osnovu emitovanih hartija od vrijednosti, aktiviranih garancija, finansijskog lizinga, drugih finansijskih obaveza nepokrivenog deficita utvrđenog u prethodnim fiskalnim godinama, te član 53. kojim je propisano da se način i postupak zaduživanja, izdavanja garancija i emisije hartija od vrijednosti Republike, opština, gradova i fondova, obezbjeđenje sredstava za otplatu glavnice duga, kamate i servisnih troškova, vođenje evidencije o dugu, garancijama i hartijama od vrijednosti, kao i druga pitanja koja se

odnose na dug, garancije i hartije od vrijednosti uređuju posebnim zakonom.

Polazeći od navedenih zakonskih odredaba Sud je utvrdio da je jedinica lokalne samouprave ovlaštena da se dugoročno zaduži za finansiranje kapitalnih investicija, refinansiranje postojećeg duga, finansiranje prenesenih obaveza i finansiranje obaveza nastalih radi restrukturiranja i konsolidovanja pravnog lica čiji je ona većinski vlasnik, pod uslovom da se izradi plan restrukturiranja i konsolidovanja tog pravnog lica, i to isključivo na osnovu odluke Skupštine jedinice lokalne samouprave, s tim da obavezno obavijesti javnost o održavanju sjednice na kojoj će se razmatrati odobravanje zaduženja u najmanje jednom dnevnom listu dostupnom na teritoriji jedinice lokalne samouprave i njenoj zvaničnoj internet-prezentaciji, i to najmanje sedam dana prije dana održavanja sjednice skupštine, kao i da pribavi saglasnost Ministarstva finansija. Pored toga, Sud je utvrdio da odluka Skupštine jedinice lokalne samouprave o zaduženju (kratkoročnom i dugoročnom) treba da sadrži namjenu i vrstu zaduženja, iznos glavnice zaduženja, kamatu i ostale troškove zaduženja, rok dospijeca i uslove otplate, način osiguranja otplate duga sa opisom kolaterala, koeficijent servisa duga u skladu sa ograničenjima iz čl. 59. i 60. Zakona, kao i izjavu kojom se potvrđuje da nema dospjelih a neizmirenih obaveza po osnovu poreza i doprinosa.

Imajući u vidu navedeno, te sadržinu osporene odluke, kao i dokumentaciju koju je u vezi sa donošenjem osporene odluke dostavila Skupština opštine Ugljevik, Sud je utvrdio da Odlukom o dugoročnom zaduženju opštine Ugljevik nisu u potpunosti propisani elementi iz člana 62. stav 2. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske, odnosno da ista ne sadrži uslove otplate kredita, način osiguranja duga sa opisom kolaterala, te izjavu kojom se potvrđuje da nema dospjelih a neizmirenih obaveza po osnovu poreza i doprinosa (tač. g, d i e).

Nadalje, Sud je utvrdio da je Skupština opštine Ugljevik pribavila potrebnu saglasnost Ministarstva finansija Republike Srpske za zaduženje, nakon donošenja osporene odluke, odnosno da je navedeno ministarstvo dalo saglasnost na kreditno zaduženje 12. juna 2023. godine iako, po ocjeni Suda, iz odredaba člana 62. st. 5, 7. i 8. Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske proizlazi da je jedinica lokalne samouprave dužna da saglasnost Ministarstva finansija za zaduživanje pribavi prije donošenja odluke, te da navedena saglasnost važi godinu dana od dana izdavanja, a da je nakon donošenja, i to u roku od deset dana, odluku o zaduženju obavezna samo da dostavi navedenom ministarstvu.

Polazeći od toga da osporenom odlukom nisu uređena pitanja čije uređivanje predstavlja obavezne zakonske elemente odluke o zaduživanju, a bez čijeg utvrđivanja se zaduživanje ne može realizovati na način saglasan zakonu, Sud je utvrdio da osporena Odluka o dugoročnom zaduženju opštine Ugljevik nije u saglasnosti sa Zakonom o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske.

Imajući u vidu da osporena odluka nije u saglasnosti sa zakonom, a da prema odredbi člana 108. stav 2. Ustava Republike Srpske propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom, po ocjeni Suda, Odluka nije u saglasnosti ni s Ustavom.

U odnosu na dio inicijative kojim se traži ocjena osporene odluke u odnosu na Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 39/14 i 59/22) Sud je utvrdio da je prema članu 115. Ustava, Ustavni sud nadležan da ocjenjuje zakone koje je usvojila Narodna skupština Republike Srpske i druge propise i opšte akte donesene na osnovu zakona usvojenih na nivou entiteta Republika Srpska, tako da nije nadležan da ocjenjuje usaglašenost podzakonskih opštih

akata sa zakonima donesenim od strane Bosne i Hercegovine.

Takođe, Sud je utvrdio da, saglasno članu 115. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje međusobnu saglasnost podzakonskih akata, u konkretnom slučaju osporene odluke sa Odlukom o izvršenju budžeta opštine Ugljevik za 2023. godinu („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 7/22 - I dio) i Odlukom o usvajanju Plana budžeta opštine Ugljevik za 2023. godinu („Službeni bilten Opštine Ugljevik“ broj 7/22 - I dio).

S obzirom na činjenicu da je meritorno odlučeno o ustavnosti i zakonitosti osporene odluke, po ocjeni Suda, bespredmetnim se ukazuje zahtjev davalaca inicijative da Sud obustavi njeno izvršenje.

Cijeneći da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, u ovom predmetu odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio kao u izreci ove odluke.

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Ivanka Marković, prof. dr Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman

Broj: U-55/24

28. februar 2024. godine