

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. tač. g) i d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske («Službeni glasnik Republike Srpske» br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 28. oktobra 2020. godine, d o n i o j e

R J E Š E N J E

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 1. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18 i 12/19)

Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 4. Odluke iz stava 1. izreke.

O b r a z l o ž e n j e

Aleksandar Kisić iz Banje Luke dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Odluke o izmjeni Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 12/19) i to člana 1, kojim je u članu 22. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18 i 40/18) izmijenjen st. 1. i 4, a što u osnovi predstavlja član 22. st. 1. i 4. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18 i 12/19). Po mišljenju davaoca inicijative osporeno propisivanje nije u saglasnosti sa Zakonom o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ" br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i "Službeni glasnik Republike Srpske" br. 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04) i Zakonom o održavanju zgrada ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 101/11). Davalac inicijative ističe da se osporenim propisivanjem iz kojeg proizlazi da davalac usluge ima pravo da odobri (ili ne odobri) korisniku isključenje iz toplifikacionog sistema dovodi u pitanje načelo ravnopravnosti strana u obligacionom odnosu odnosno da se davalac usluge stavlja u povlašćen položaj u odnosu na korisnika. Uz to, osporenim propisivanjem se, kako se dalje navodi, od korisnika usluge traži da obezbijedi saglasnost svih stanara što je, po mišljenju davaoca inicijative, nelogično s obzirom na to da stanari zgrade ne učestvuju u obligacionom odnosu u kojem su samo davalac i korisnik usluge, a uz to Zakon o održavanju zgrada i ne definiše pojam stanara, već propisuje etažne vlasnike kao nosioce prava i obaveza u zajednici etažnih vlasnika, te određuje odluke i radnje zajednice za koje je potrebna saglasnost svih etažnih vlasnika. Iz navedenih razloga davalac inicijative predlaže da Sud utvrdi da osporeni član Odluke nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i zakonom.

Skupština Grada Banja Luka je, u odgovoru Sudu, pored ostalog, navela da je Skupština Grada Banja Luka, kao zakonom ovlašćen organ, osporenim članom 1. Odluke o izmjeni Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 12/19) detaljno propisala uslove, standarde, elemente i način isključenja korisnika iz toplifikacionog sistema u zavisnosti od toga da li tehničke karakteristike sistema to omogućavaju ili ne. Pored toga, u odgovoru su osporeni i navodi iz inicijative da postoji nesaglasnost osporene odredbe Odluke sa Zakonom o održavanju zgrada i Zakonom o obligacionim odnosima, te predloženo da Sud inicijativu ne prihvati. S tim u vezi, u odgovoru se ukazuje na pojedine odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske"

br. 87/16 i 36/19) i Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17) iz kojih, kako se navodi, proizlazi da je Skupština Grada Banja Luka bila ovlaštena da svojom odlukom propiše uslove i način obavljanja komunalne djelatnosti proizvodnje i isporuke toplotne energije, kao djelatnosti od posebnog javnog interesa, a u okviru toga i uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja. Uz to, u odgovoru se ukazuje i na odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima koje obavezuju davaoca usluge da obezbijedi trajno i nesmetano pružanje komunalnih usluga korisnicima komunalnih usluga. U odnosu na navode davaoca inicijative koji se odnose na nesaglasnost osporenog propisivanja sa odredbama Zakona o održavanju zgrada u odgovoru se ukazuje na pojedine odredbe ovog zakona i Zakona o stvarnim pravima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11 i 60/15), te zaključuje da navedeni zakoni propisuju saglasnost etažnih vlasnika za izvođenje radova koji nisu nužni za redovno održavanje zajedničkih dijelova zgrade, što je slučaj sa radovima na isključenju iz toplifikacione mreže, a osporena odluka Grada Banja Luka samo precizira i detaljnije reguliše ovaj zakonski uslov. Pored toga, u odgovoru su osporeni i ostali navodi davaoca inicijative te predloženo da Sud inicijativu ne prihvati.

Odluku o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18 i 12/19) donijela je Skupština Grada Banja Luka na osnovu člana 82. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 97/16), člana 6. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17), člana 32. Statuta Grada Banja Luka ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 25/05, 39/07, 17/12, 20/14, 39/16 i 26/17) i člana 12. Ugovora o strateškom partnerstvu, broj 12-G-1540/17 od 30. maja 2017. godine. Prema osporenom članu 22. stav 1. Odluke korisniku usluge može se, na njegov pismeni zahtjev, odobriti izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema/isključiti ako tehničke karakteristike sistema to omogućavaju, a prema osporenom stavu 4. ovog člana Odluke ukoliko tehničke karakteristike ne omogućavaju potpuno isključenje korisnika iz toplifikacionog sistema zbog prolaska cijevi kroz prostor korisnika, a koje napajaju druge korisnike toplotnom energijom, korisniku usluge, na njegov pismeni zahtjev, može se odobriti isključenje, uz prethodno pribavljenu saglasnost svih stanara ZEV-a, odnosno vlasnika objekata, na način da prihvati jedan od tri ponuđena modaliteta: a) da na osnovu dostavljenog stručnog mišljenja o ispunjenosti uslova za isključenje iz toplifikacionog sistema, po ispostavljenom računu plati cijenu grijanja na bazi rada od 24 časa dnevno za isporučenu energiju putem vodova koji prolaze kroz prostor korisnika, a snabdijevaju druge korisnike, a da stručno mišljenje, o trošku korisnika, sačinjava lice ovlašteno za takvu vrstu posla, a isto sadrži jasne parametre iz kojih je vidljivo koliko toplotne energije prostoru korisnika daju postojeći vodovi koji prolaze kroz isti i snabdijeva druge korisnike; b) da o svom trošku, putem ovlaštenog stručnog lica, izvrši izolaciju vodova koji prolaze kroz prostor korisnika nekim od izolacionih materijala koji se koriste u oblasti termotehnike, o čemu se sačinjava zapisnik koji potpisuju ovlašćeni predstavnik korisnika, davaoca usluge i stručno lice koje je izvršilo izolaciju vodova, a korisniku se dalje ne ispostavlja račun za toplotnu energiju i v) da sa isporučiocem zaključi ugovor kojim će se obavezati da za isporučenu toplotnu energiju plaća 30% od pune cijene za grijanje, u kom slučaju se neće vršiti radnje iz tačke a) i b) ovog stava, te da nepotpuno isključenje iz tač. a), b) i v) podrazumijeva i isključenje grijnih tijela (radijatori) sa postojećih vodova, o čemu će se sačiniti zapisnik koji

potpisuju ovlašćeni predstavnik korisnika i davaoca usluge, a ovi radovi će se izvoditi pod nadzorom davaoca usluge.

U postupku razmatranja navoda iz inicijativa Sud je imao u vidu da je Ustavom Republike Srpske utvrđeno da opština preko svojih organa u skladu sa zakonom uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti (član 102. stav 1. tačka 2), kao i da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108).

Pored toga, Sud je imao u vidu da je Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 97/16 i 36/19) propisano da samostalne nadležnosti jedinice lokalne samouprave obuhvataju, pored ostalih, uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti, u okviru kojih je propisana proizvodnja i isporuka toplotne energije, u skladu sa zakonom (član 18. tačka 2) podt. 2. i 3), kao i da skupština jedinice lokalne samouprave donosi odluke i druga opšta akta i daje njihovo autentično tumačenje (član 39. stav 2. tačka 2).

Takođe, Sud je imao u vidu Zakon o komunalnim djelatnostima (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 124/11 i 100/17) kojim su utvrđene komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja (član 1), te je, između ostalog, i to članom 2. stav 1. tačka v) i članom 3. tač. g), f), h) i c) propisano da je komunalna djelatnost proizvodnje i isporuke toplotne energije djelatnost od posebnog javnog interesa koja obuhvata proizvodnju i isporuku pare i tople vode iz daljinskog centralizovanog izvora ili pojedinih izvora za grijanje i druge svrhe distributivnom mrežom do podstanice potrošača, uključujući i podstanicu, da su unutrašnje grijne instalacije toplovodne instalacije i uređaji koji počinju od podstanice, a čine ih uređaji, razvodna mreža i grijna tijela u objektu, da je davalac komunalne usluge javno komunalno preduzeće ili drugi privredni subjekt kojem su povjereni poslovi obavljanja komunalne djelatnosti i da je korisnik komunalne usluge fizičko lice, preduzetnik, udruženje građana, privredno društvo i druga pravna lica, organi, organizacije i institucije javnih službi koji na zakonit način koriste komunalne proizvode i usluge; članom 6. da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, te da svojom odlukom detaljnije propisuje uslove i način obavljanja komunalnih djelatnosti, materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata, uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja, opšte uslove koje sadrži ugovor između davaoca i korisnika komunalne usluge, uslove za korišćenje i prestanak korišćenja komunalne usluge, mogućnost za subvencionisanu cijenu komunalne usluge, kategorije korisnika i uslove subvencioniranja, jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga; članom 9a st. 1. i 2) da korisnik komunalne usluge koristi komunalne usluge koje je jedinica lokalne samouprave organizovala na svom području u skladu sa odredbama ovog zakona, te da se izuzetno od stava 1. ovog člana, korisniku komunalne usluge može na njegov zahtjev odobriti da ne koristi neku komunalnu uslugu ili prestanak njenog korišćenja, odnosno da korisnik ima pravo na raskid ugovora ako davalac te usluge ne može obezbijediti propisani kvalitet, ako tehničke karakteristike sistema ne omogućavaju njeno korišćenje ili ako za korisnika postoje bolja tehnička i ekonomski povoljnija rješenja, pod uslovom da to ne škodi drugim korisnicima, vodeći računa o mjerama iz člana 5. ovog zakona, te da uslove pod kojima se korisniku komunalne usluge može odobriti da ne koristi neku komunalnu uslugu detaljnije propisuju u odluci iz člana 6. stav 2. ovog zakona; članom 13.

da je davalac komunalne usluge dužan obezbijediti trajno i nesmetano pružanje komunalnih usluga korisnicima komunalnih usluga pod uslovima, na način i prema normativima koji su propisani zakonom i drugim propisima, ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uređaja i određeni kvalitet komunalnih usluga koji podrazumijeva naročito: zdravstvenu i higijensku ispravnost prema propisanim standardima i normativima, zaštitu okoline i tačnost u pogledu rokova isporuke.

Polazeći od navedenih ustavnih i zakonskih odredaba Sud je ocijenio da osporena odredba člana 22. stav 1. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18 i 12/19) nije u nesaglasnosti sa zakonom. Prilikom ovakve ocjene Sud je imao u vidu da je jedinica lokalne samouprave ovlašćena da obezbjeđuje obavljanje komunalne djelatnosti koja se odnosi na proizvodnju i isporuku toplotne energije, da obezbjeđuje materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata i uslove za funkcionisanje i tehničko tehnološko jedinstvo sistema i uređaja, kao i da propisuje uslove za korišćenje i prestanak korišćenja komunalne usluge odnosno uslove pod kojima se korisniku komunalne usluge može odobriti da prestane koristiti komunalnu uslugu. Imajući u vidu navedeno, Sud je ocijenio da je donosilac akta, propisujući osporenom odredbom člana 22. stav 1. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18 i 12/19) da se korisniku usluge može, na njegov pismeni zahtjev odobriti izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema ako tehničke karakteristike sistema to omogućavaju, uredio odnose davaoca i korisnika usluga u okviru zakonom utvrđenog ovlašćenja. Navodi davaoca inicijative da se osporenim propisivanjem davalac usluge stavlja u povlašćen položaj, po ocjeni Suda, nisu osnovani imajući u vidu zakonom propisanu obavezu davaoca usluge da obezbijedi ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uređaja, kao i da odgovara za štetu koju prouzrokuje korisnicima ako ne obezbijedi trajno i nesmetano pružanje komunalnih usluga korisnicima pod uslovima, na način i prema normativima koji su propisani zakonom i drugim propisima odnosno da je, s obzirom na navedeno, nesporno ovlašćenje davaoca usluge da cijeni da li je tehnički izvodljivo isključenje korisnika sa sistema grijanja na način da se time ne utiče na kvalitet grijanja u prostorijama drugih kupaca.

Shodno navedenom Sud je ocijenio da osporenom odredbom člana 22. stav 1. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije nije povrijeđeno ni načelo zakonitosti iz člana 108. stav 2. Ustava, prema kojem propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom.

U odnosu na dio inicijative kojim se traži ocjena ustavnosti i zakonitosti odredbi člana 22. stav 4. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18 i 12/19) Sud je imao u vidu da je u ranije vođenom postupku ocjenjivao ustavnost i zakonitost više odredaba predmetne odluke i donio Rješenje U-20/18 od 25. septembra 2019. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 82/19) kojim se ne prihvata inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti, pored ostalih, i odredaba člana 22. stav 4. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18 i 12/19). Naime, Sud je u ovom predmetu, polazeći od odredaba Zakona o komunalnim djelatnostima, kojim su propisana ovlašćenja jedinice

lokalne samouprave i obaveze davaoca komunalne usluge, te odredaba Zakona o održavanju zgrada (član 3. tačka ž) i član 4. stav 1) ocijenio da utvrđivanje obaveze korisnika da, ukoliko ne postoje tehničke karakteristike za potpuno isključenje korisnika iz toplifikacionog sistema zbog prolaska cijevi kroz prostor korisnika koje napajaju druge korisnike toplotnom energijom, pribavi saglasnost svih stanara ZEV-a/vlasnika objekata i da prihvati jedan o ponuđena tri modaliteta (tač. a, b i v), nije nesaglasno sa zakonom odnosno da je utvrđivanje odgovarajuće obaveze korisniku na način određen članom 22. stav 4. Odluke, dakle u situacija kada davalac usluge zbog tehničkih karakteristika sistema isporuke toplotne energije nije u mogućnosti da u potpunosti obustavi uslugu grijanja u prostorijama koje se ne mogu isključiti iz sistema zajedničkog grijanja i koje se griju preko zajednički ugrađenih instalacija, saglasno sa zakonskim ovlašćenjem jedinice lokalne samouprave da svojim aktom uredi prava i obaveze davaoca i korisnika ove komunalne usluge. Sud je, u navedenom rješenju, takođe, ocijenio i da je osporeno propisivanje saglasno sa osnovnim načelima na kojima se zasniva Zakon o obligacionim odnosima, kao i da ocjena cjelishodnosti i opravdanosti osporenog rješenja prema članu 115. Ustava, nije u nadležnosti Suda.

Imajući u vidu navedeno Sud, na osnovu člana 37. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), nije prihvatio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 4. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18 i 12/19) jer je već odlučivao o istoj stvari.

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, odlučio da u ovom predmetu odluči 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-82/19
28. oktobra 2020. godine

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman, s.r.