

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 4. став 2. тачка е), члана 42. став 1. и члана 60. став 1. тач. а) и б) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 24. Априла 2024. године, д о н и о ј е

ОДЛУКУ

Утврђује се да Закључак о давању сагласности на цијене за услугу водоснабдијевања и одводње отпадних вода ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград („Службени гласник Општине Вишеград“ број 20/22), није у сагласности са Уставом Републике Српске, Законом о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) и Законом о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17).

О б р а з л о ж е њ е

Винко Дроца, предсједник Управног одбора ЗЕВ „Прво сунце“ Вишеград, поднио је Уставном суду Републике Српске иницијативу којом, у суштини, тражи утврђивање неуставности и незаконитости тач. 1. и 2. (у иницијативи погрешно наведено став 1. и 2), те прилога Закључка о давању сагласности на цијене за услугу водоснабдијевања и одводње отпадних вода ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград („Службени гласник Општине Вишеград“ број 20/22), јер је овим закључком утврђен фиксни дио те цијене за домаћинства, који подразумијева износ мјесечне накнаде за одржавање јавне водоводне и јавне канализационе мреже, укључујући и мјерни инструмент по потрошачу. Иако је поднесак којим је инициран овај поступак насловљен као „иницијатива“, Суд је, на основу члана 4. став 2. тачка е) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), одлучио да исти третира као приједлог. У приједлогу и његовој допуни се наводи да је Скупштина Општине Вишеград, супротно одредбама Устава Републике Српске и Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17), на сједници одржаној 13. децембра 2022. године, усвојила оспорени закључак, а на основу Одлуке Надзорног одбора ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград о утврђивању цијена за услугу водоснабдијевања и одводње отпадних вода број: 02-594-3/22, која чини саставни дио овог закључка. Истим је, поред повећања цијене воде за категорију „домаћинство“, уведена нова мјесечна накнада за мјерно мјесто, чија висина је одређена према профилу водомјера. Истиче се да ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград сваком власнику стамбене јединице врши наплату мјесечне накнаде за одржавање јавне водоводне и јавне канализационе мреже, укључујући и мјерни инструмент по потрошачу, иако 98% власника стамбених јединица користи један заједнички водомјер. Надаље, предлагач указује на одлуке Уставног суда Републике Српске бр. У- 28/20 од 31. марта 2021. године и У-31/21(у приједлогу погрешно два пута наведен број У-28/20) од 23. фебруара 2022. године и наводи да је Суд, у тим одлукама, заузео ставове из којих произлази да су незаконите одредбе подзаконских аката којима се уводи обавеза плаћања накнаде за одржавање водомјера, односно посебна накнада за одржавања мјерног мјеста и мјерног инструмента. Имајући у виду наведено, предлаже да Суд утврди да оспорени закључак није у сагласности с Уставом и Законом о комуналним дјелатностима.

У одговору и допуни одговорана наводе из приједлогакоји је Суду доставила Скупштина Општине Вишеград се истиче да су исти неосновани и правно неутемељени. Доносилац оспореног закључка наводи да је овај акт донесен сагласно члану 39. став 2. тачка 11. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) (у одговору погрешно наведено „Службени гласник општине Вишеград“) и члану 20. став 3. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 124/11 и 100/17) (у одговору погрешно наведено „Службени гласник општине Вишеград“), а да је цијену комуналне услуге утврдио давалац услуге, односно ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград. Надаље, доносилац оспореног закључка сматра да исти не представља општи правни акт у смислу члана 115. Устава Републике Српске, због чега предлаже да Суд одлучи о његовој правној природи као о претходном питању. Додатно, у одговору се појашњава да се цијена комуналних услуга састоји од варијабилног дијела који зависи од количине испоручене комуналне услуге, те фиксног дијела који се тиче наплате одржавања водоводне и канализационе мреже. Фиксни дио цијене, у овом смислу, није повезан са бројем водомјера и утрошком воде, већ са бројем потрошача од чијег броја и потреба зависи величина водоводне и канализационе мреже. Истиче се да се оваквом структуром цијене комуналних услуга обезбјеђују средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге, те унапређење постојећих комуналних објеката и уређаја, а у складу са чланом 20. став 2. Закона о комуналним дјелатностима.

Оспорени Закључак о давању сагласности на цијене за услугу водоснабдијевања и одводње отпадних вода ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград ("Службени гласник Општине Вишеград" број 20/22) донијела је 13. децембра 2022. године Скупштина Општине Вишеград на основу члана 39. став 2. тачка 11. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник Републике Српске" број 97/16, 36/19 и 61/21) (у уводу овог закључка погрешно наведено „Службени гласник општине Вишеград“), члана 20. став 3. Закона о комуналним дјелатностима ("Службени гласник Републике Српске" бр. 124/11 и 100/17) (у уводу овог закључка погрешно наведено „Службени гласник општине Вишеград“) и чл. 137. и 144. Пословника о раду Скупштине Општине Вишеград („Службени гласник Општине Вишеград" бр. 8/17, 3/19, 12/19 и 14/22). Предметним закључком је прописано: да Скупштина Општине Вишеград даје сагласност на цијене за услугу водоснабдијевања и одводње отпадних вода ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград, које је утврдио Надзорни одбор ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград својом одлуком број: 02-594-3/22 од 5.12.2022. године (тачка 1), да се у прилогу овог закључка налази Одлука Надзорног одбора ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград о утврђивању цијена за услугу водоснабдијевања и одводње отпадних вода број: 02-594-3/22 од 5.12.2022. године, а чини његов саставни дио (тачка 2), да овај закључак ступа на снагу даном доношења, те да ће бити објављен у „Службеном гласнику Општине Вишеград“ (у Закључку погрешно наведено „Службеном гласнику Вишеград“) (тачка 3). У прилогу Закључка налази се сљедећи Цјеновник за услугу водоснабдијевања и одводње отпадних вода:

ДОМАЋИНСТВА	Цијене без ПДВ-а
Вода	0,90 KM/m ²
Канализација (отпадне воде)	0,30 KM/m ²

Водни доприноси (водне накнаде)	0,045 KM/m ²
Накнада за израду елабората анализе отпадних вода (износ мјесечне накнаде по потрошачу)	0,20 KM/потрошач
ФИКСНИ ДИО (износ мјесечне накнаде за одржавање јавне водоводне и јавне канализационе мреже, укључујући и мјерни инструмент по потрошачу)	3,00 KM/потрошач
ПРАВНА ЛИЦА, ПРЕДУЗЕТНИЦИ И ОСТАЛИ ПОТРОШАЧИ	Цијене без ПДВ-а
Вода	1,86 KM/m ²
Канализација (отпадне воде)	0,93 KM/m ²
Водни доприноси (водне накнаде)	0,045 KM/m ²
Накнада за израду елабората анализе отпадних вода (износ мјесечне накнаде по потрошачу)	1,00 KM/потрошач
ФИКСНИ ДИО (износ мјесечне накнаде за одржавање јавне водоводне и јавне канализационе мреже, укључујући и мјерни инструмент по потрошачу)	
ДН 15 mm ½“	8,00 KM/потрошач
ДН 20 mm ¾“	8,00 KM/потрошач
ДН 25 mm 1“	8,00 KM/потрошач
ДН 32 mm 5/4“	8,00 KM/потрошач
ДН 40 mm 6/4“	8,00 KM/потрошач
ДН 50 mm 2“	17,50 KM/потрошач
ДН 80 mm 3“	24,10 KM/потрошач
ДН mm 4“	32,00 KM/потрошач

У поступку оцјењивања основаности навода предлагача Суд је имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено да општина преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбјеђује обављање комуналне дјелатности (члан 102. став 1. тачка 2), те да закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Поред наведених одредаба Устава, Суд је имао у виду Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 97/16, 36/19 и 61/21) којим је прописано да самосталне надлежности јединице локалне самоуправе обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности, у оквиру којих је прописана производња и испорука воде, у складу са законом, те оснивање привредних друштава, установа и других организација ради пружања услуга уз њихове надлежности, уређење њихове организације и управљање (члан 18. тачка 2) подт. 2. и 3), као и да скупштина јединице локалне

самоуправе доноси одлуке и друге опште акте и даје њихово аутентично тумачење, те даје сагласност на цијену комуналне услуге (члан 39. став 2. тач. 2) и 11).

Уз то, Суд је имао у виду Закон о комуналним дјелатностима ("Службени гласник Републике Српске" бр. 124/11 и 100/17) којим је, између осталог, прописано да се овим законом утврђују комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања (члан 1), да су производња и испорука воде комунална дјелатност од посебног јавног интереса (члан 2. став 1. тачка а), да производња и испорука воде обухватају сакупљање, пречишћавање и испоруку воде корисницима за пиће и друге потребе, водоводном мрежом до мјерног инструмента, укључујући и мјерни инструмент, те да се под комуналним објектима сматрају грађевински објекти са уређајима, опремом и инсталацијама који служе за обављање комуналних дјелатности, као и сама постројења, опрема и инсталације које чине комуналну инфраструктуру или служе за производњу комуналног производа и вршење комуналних услуга, грађевинско земљиште на којем су изграђени, те добра у општој употреби која служе за ове намјене (члан 3. тач. б) и с), да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности, те да скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком детаљније прописује: услове и начин обављања комуналних дјелатности, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката, услове за функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја, јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга (члан 6. став 1 тач. а), б), в) и е) и став 2), да је давалац комуналне услуге дужан да обезбиједи, поред осталог, исправност и функционалност комуналних објеката и уређаја (члан 13. став 1. тачка б), да корисник плаћа утврђену цијену за пружену комуналну услугу на основу рачуна који испоставља давалац комуналне услуге и који има снагу вјеродостојне исправе (члан 16. став 3), да се цијеном комуналних услуга обезбјеђују средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапређивање постојећих комуналних објеката и уређаја, према нормативима и стандардима у комуналним дјелатностима и тржишним цијенама улазних трошкова и да цијену комуналне услуге утврђује давалац комуналне услуге, а сагласност на цијену даје надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 20. ст. 2. и 3). Према оцјени Суда, из наведених одредаба Устава и закона произлази да су производња и испорука воде, као и пречишћавање и одвођење отпадних вода комунална дјелатност коју уређује и обезбјеђује јединица локалне самоуправе и да су комуналне дјелатности дјелатности од посебног јавног интереса, који се, поред осталог, остварује давањем сагласности на акте комуналног предузећа, којима се утврђује цијена комуналне услуге. С тим у вези, Скупштина Општине Вишеград донијела је Закључак о давању сагласности на цијене за услугу водоснабдијевања и одводње отпадних вода ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград, а истом је, између осталог, омогућено увођење обавезе плаћања мјесечне накнаде за одржавање јавне водоводне и јавне канализационе мреже, укључујући и мјерни инструмент по потрошачу.

Законом о комуналним дјелатностима је прописано да се цијеном комуналних услуга обезбјеђују средства, поред осталог, за унапређење постојећих комуналних објеката и

уређаја, при чему цијену комуналне услуге утврђује давалац комуналне услуге, а сагласност на цијену даје надлежни орган јединице локалне самоуправе. У овом смислу, корисник комуналне услуге плаћа утврђену цијену за испоручену комуналну услугу, на коју је сагласност дао надлежни орган јединице локалне самоуправе, а комунално предузеће које је давалац комуналне услуге производње и испоруке воде је дужно да из цијене коју плаћају крајњи корисници ове комуналне услуге обезбиједи одржавање оних уређаја и опреме који су овим законом одређени као комунални објекти, односно њихов дио.

Према томе, обавеза плаћања мјесечне накнаде за одржавање јавне водоводне и јавне канализационе мреже, укључујући и мјерни инструмент по потрошачу, нема основа у одредбама Закона о комуналним дјелатностима. У овом смислу, а у контексту садржине прилога из тачке 2. оспореног закључка који чини саставни дио тог акта, Суд је утврдио да је Закључком о давању сагласности на цијене за услугу водоснабдијевања и одводње отпадних вода ЈП за водовод и канализацију „15. април“ а.д. Вишеград, Скупштина Општине Вишеград овом предузећу омогућила да путем наплате наведене накнаде обезбиједи средства финансирања која нису утврђена Законом о комуналним дјелатностима. На овај начин доносилац оспореног акта је, према мишљењу Суда, уредио шире од овлашћења из члана 20. став 3. Закона о комуналним дјелатностима, у вези са чланом 39. став 2. тачка 11) Закона о локалној самоуправи, према којима је његова надлежност ограничена на давање сагласности, искључиво, на цијену комуналне услуге.

Имајући у виду изложено, а с обзиром на то да у поступку оцјењивања уставности или законитости, сагласно одредби члана 42. став 1. Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" бр. 104/11 и 92/12), није ограничен захтјевом предлагача, Суд је утврдио да оспорени Закључак у цјелини није у сагласности са Законом о комуналним дјелатностима и Законом о локалној самоуправи.

С обзиром на то да према одредби члана 108. став 2. Устава прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом, Суд је оцијенио да Закључак у цјелини није у сагласности ни са Уставом.

Суд је становишта да нису основани наводи доносиоца оспореног акта према којима исти не представља општи правни акт у смислу члана 115. Устава Републике Српске, будући да је њиме, у суштини, проширен круг законом прописаних извора средстава за обављање комуналне дјелатности.

На основу изложеног Суд је одлучио као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Мр Џерард Селман

Број: У-47/23

24. април 2024. године

