

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 37. stav 1. tačka g), člana 40. stav 5, člana 60. stav 1. tačka a) i b) i člana 61. stav 1. tačka g) i d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 30. oktobra 2019. godine, d o n i o j e

### O D L U K U

Utvrdjuje se da član 21. stav 5. i član 22. stav 3. i 5. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ br. 2/18, 40/18 i 12/19) nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske, Zakonom o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/11 i 100/17) i Zakonom o održavanju zgrada („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 101/11).

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 14, člana 20. alineja 2. i člana 24. Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18 i 40/18), te člana 1. alineja 3, člana 3. stav 1. alineja 2. i čl. 4, 5, 6. i 8. Metodologije obračuna isporučene toplotne energije – Prilog 1.

Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 1. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ br. 2/18 i 40/18).

### O b r a z l o ž e n j e

Partija Sloboda iz Banje Luke, zastupana po advokatu Vanji V. Lakić, i Meliha Filipović iz Banje Luke dali su Ustavnom sudu Republike Srpske odvojene inicijative za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 21. stav 5, člana 22. st. 1, 3. i 5. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18), člana 14, člana 20. alineja 2. i člana 24. Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18), te člana 1. alineja 3, člana 3. stav 1. alineja 2. i čl. 4, 5, 6. i 8. Metodologije obračuna isporučene toplotne energije – Prilog 1, koje je donijela Skupština Grada Banja Luka. Iz sadržaja inicijativa proizlazi da davaoci inicijativa smatraju da je osporenim odredbama pomenutih opštih akata narušeno ustavno načelo iz člana 108. Ustava Republike Srpske, prema kojem, zakoni, statuti i drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, a propisi i opšti akti sa zakonom, te da je povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine garantovano članom 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. U obrazloženju navedenog ističe se: da osporeno propisivanje iz člana 21. stav 5. i člana 22. st. 1, 3. i 5. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ograničava pravo vlasništva, što je suprotno članu 17. Zakona o stvarnim pravima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11 i 60/15), članu 3. tačka g) i članu 9a Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/11 i 100/17), te da davalac usluge, suprotno osnovnim načelima Zakona o obligacionim odnosima ("Službeni list SFRJ" br. 29/78, 39/85, 57/89 i „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04), ima monopolistički položaj, odnosno da korisnik i davalac usluge nisu ravnopravni u ovom odnosu, kao i da korisnik usluge, suprotno članu 3. tač. g) i članu 38. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12, 63/14 i 18/17), nema mogućnost izbora davaoca usluge; da su osporeni član 14, član 20. alineja 2. i član 24. Odluke o Tarifnom sistemu

sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije, te član 1. stav 1. alineja 3, član 3. stav 1. alineja 2. i čl. 4, 5, 6. i 8. Metodologije obračuna isporučene toplotne energije – Prilog 1. u suprotnosti sa članom 13. stav 5. i članom 52. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj i čl. 6. i 13. Zakona o komunalnim djelatnostima, jer, kako se navodi, u postupku donošenja ovih akata nije pribavljeno mišljenje savjetodavnog tijela, te da se naknada za uslugu koja nije izvršena ne može naplatiti, čime je donosilac izašao iz okvira svojih zakonskih ovlaštenja. Slijedom navedenog, predlaže se da Sud utvrdi da osporene odredbe pomenutih akata nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i zakonom.

Rješenjem broj U-23/18 od 26. septembra 2018. godine Sud je odlučio da o inicijativama vodi jedinstven postupak, pripajajući inicijativu broj U-56/18 prvozaprimljenoj inicijativi U-23/18.

U odgovoru na navode iz inicijative u predmetu broj U-23/18, koji je Sudu dostavila Skupština Grada Banja Luka, ističe se da su isti neosnovani, te da sadrže pogrešno tumačenje odredaba relevantnih zakona. Obrazlažući ovakav stav, u odgovoru se navodi da je donosilac osporenih akata, propisujući kao u članu 21. stav 5. i članu 22. stav 1, 3. i 5. Odluke, ostao u okviru svojih ustavnih i zakonskih ovlaštenja. Takođe se smatra da su navodi inicijative u pogledu osporenog člana 14, člana 20. alineja 2. i člana 24. Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije, te člana 1. alineja 3, člana 3. stav 1. alineja 2. i čl. 4, 5, 6. i 8. Metodologije obračuna isporučene toplotne energije, u cijelosti neosnovani. U odnosu na normu člana 20. alineja 2. Odluke o Tarifnom sistemu ukazuje se na član 9. stav 4. tačka g) Zakona o komunalnim djelatnostima, kojim su u strukturi cijene grijanja predviđeni i distributivni troškovi po instalisanjoj snazi. Na kraju, donosilac ovih akata iznosi mišljenje da osporenim normiranjem nisu narušene garancije iz člana II/3k) Ustava BiH i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, te ukazuje na odluke ovog suda u predmetima broj U-42/13 i U-2/15. Predlaže da Sud ne prihvati datu inicijativu.

Odluku o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18 i 40/18) 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 Banjaluka“ br. 25/05, 30/07, 17/12, 20/14, 39/16 i 26/17) i člana 12. Ugovora o strateškom partnerstvu broj 12-G-1540/17 od 30. 05. 2017. godine. Ovom odlukom uređuju se proizvodnja, isporuka i korišćenje toplotne energije za potrebe grijanja, klimatizacije, ventilacije i u objektima: uslovi za priključenje objekta, ugovorni odnosi, proizvodnja, isporuka i prodaja toplotne energije, obaveze i odgovornosti davaoca usluge i korisnika usluge, uslovi mjerenja, obračuna i plaćanja toplotne energije, postupci neovlašćenog korišćenja toplotne energije, uslovi za primjenu postupka prekida isporuke ili obustave isporuke toplotne energije i postupci utvrđivanja naknade štete (član 1).

Prema osporenom članu 21. stav 5. ove odluke korisnik usluge ne može bez pismene saglasnosti davaoca usluge obavljati zamjene, prepravke ili dogradnje na unutrašnjim instalacijama.

Osporenim odredbama člana 22. Odluke propisano je: da se korisnik usluge ne može izdvojiti/isključiti iz centralnog toplifikacionog sistema bez saglasnosti ostalih korisnika u objektu i davaoca usluge (stav 1), da je isključenje zgrade, kao cjeline, iz centralnog toplifikacionog sistema moguće ukoliko se obezbijedi saglasnost za izdvajanje svih korisnika usluge unutar zgrade, te

prethodna saglasnost davaoca usluge, a u slučaju zahtjeva za ponovnim priključenjem primjenjuju se odredbe člana 12. ove odluke (stav 3), da je isključeni korisnik usluge dužan da omogući povremenu provjeru stanja instalacija centralnog grijanja od strane ovlaštenih lica davaoca usluge, a u slučaju da davalac usluge bude onemogućen da izvrši provjeru u naknadno ostavljenom roku, datom na obavještenju, korisniku usluge će se obračunati puni iznos troškova toplotne energije (stav 5).

Sud je utvrdio da je u toku postupka Skupština Grada Banja Luka donijela Odluku o izmjeni Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ broj 12/19), 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 38. Statuta Grada Banja Luka („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ br. 14/18 i 9/19) i člana 12. Ugovora o strateškom partnerstvu broj 12-G-1540/17 od 30. 05. 2017. godine.

Ovom odlukom je u Odluci o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ br. 2/18 i 40/18) u članu 22. izmijenjen stav 1. koji glasi: "Korisniku usluge može se, na njegov pismeni zahtjev, odobriti izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema/isključenje ako tehničke karakteristike sistema to omogućavaju".

Odluku o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18 i 40/18) 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. i 9. st. 3. i 4. Zakona o komunalnim djelatnostima (Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/11 i 100/17), člana 32. Statuta Grada Banja Luka („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ br. 25/05, 30/07, 17/12, 20/14, 39/16 i 26/17) i člana 12. Ugovora o strateškom partnerstvu broj 12-G-1540/17 od 30. 05. 2017. godine. Ovom odlukom propisano je da se Tarifnim sistemom sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije određuju: osnovni tarifni elementi za obračunavanje utrošene toplotne energije koju davalac usluge proizvodi i isporučuje pravnim i fizičkim licima koja preuzimaju toplotnu energiju (u daljem tekstu: korisnik usluge), osnove za formiranje cijene toplotne energije, odnosno visine tarifnih stavova za obračun proizvedene i isporučene toplotne energije, razvrstavanje korisnika po tarifnim grupama i podgrupama, kao i pripadnost tarifnih stavova, tarifnih elemenata i tarifnih modela grupama i podgrupama, obračun i plaćanje utrošene toplotne energije, obračun i plaćanje naknade za vrijeme povremenog isključenja iz toplifikacionog sistema, obračun i plaćanje naknade za održavanje i verifikaciju individualnih mjerila toplotne energije, Metodologija formiranja cijene toplotne energije (Prilog 1) i Matrica tarifnih modela (Prilog 2).

Osporenim članom 14. Odluke propisano je da je osnov za obračun naknade korisnicima za vrijeme privremenog isključenja iz toplifikacionog sistema korisna površina stambenog/poslovnog prostora ili instalisana snaga isključenog objekta, koja se utvrđuje na bazi naknade za distributivne troškove po instalisanoj snazi, a u skladu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije i obračunava se mjesečno za sve tarifne modele.

Prema osporenoj odredbi člana 20. alineja 2. Odluke, utrošena toplotna energija za pojedinačne korisnike obračunava se u odnosu na obračun naknade za distributivne troškove po instalisanoj snazi po važećoj tarifi.

Osporenim članom 24. ove odluke propisano je da se obračun naknade za vrijeme privremenog isključenja korisnika usluge po odobrenom zahtjevu za izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema ili zbog dugovanja, korisnicima usluge vrši mjesečno u skladu sa Metodologijom (stav 1), i da se mjesečna naknada iz stava 1. ovog člana obračunava i korisnicima usluge koji su se bez saglasnosti davaoca usluge izdvojili iz centralnog toplifikacionog sistema, kao i fizičkim/pravnim licima, koja su bez saglasnosti davaoca usluge izvršili nadogradnju u objektima kolektivnog stanovanja priključenim na centralni toplifikacioni sistem (stav 2).

Osporenom odredbom člana 1. alineja 3. Metodologije obračuna isporučene toplotne energije – Prilog 1. propisano je da se ovom metodologijom uređuje obračun naknade za vrijeme privremenog isključenja korisnika iz toplifikacionog sistema.

Osporenom odredbom člana 3. stav 1. alineja 2. ove metodologije propisano je da se ukupni troškovi proizvedene i isporučene toplotne energije, koji predstavljaju poslovne rashode uvećane za godišnje troškove nabavke stalnih sredstava davaoca usluge dijele na dva dijela: distributivni troškovi po instalisanoj snazi i ostali troškovi, u skladu sa članom 11. Tarifnog sistema.

Prema osporenom članu 4. Metodologije ukupna cijena toplotne energije sastoji se od cijene za jedinicu isporučene toplotne energije i cijene za distributivne troškove po jedinici instalisane snage, a prema tarifnim stavovima u Matrici tarifnih modela.

Osporenim članom 5. Metodologije propisane su formule za obračun naknade za utrošenu toplotnu energiju na godišnjem nivou po pripadajućem tarifnom modelu iz Matrice tarifnih modela, i to: da se za domaćinstva obračunava ukupna godišnja naknada za korisnike u objektima bez mjerenja toplotne energije tako da se sabira naknada za isporučenu toplotnu energiju i naknada za distributivne troškove po instalisanoj snazi i taj zbir množi sa 12, dok se za korisnike u objektima sa mjerenjem toplotne energije sabira naknada za isporučenu toplotnu energiju i naknada za distributivne troškove po instalisanoj snazi pomnožena sa 12, te da se za poslovne prostore obračunava ukupna godišnja naknada za korisnike u objektima bez mjerenja toplotne energije tako da se sabira naknada za isporučenu toplotnu energiju i naknada za distributivne troškove po instalisanoj snazi i taj zbir množi sa 12, dok se za korisnike u objektima sa mjerenjem toplotne energije sabira naknada za isporučenu toplotnu energiju i naknada za distributivne troškove po instalisanoj snazi, s tim da se visina tarifnih stavova iz Matrice tarifnih modela iskazuje zaokruženo na dva decimalna mjesta.

Prema osporenom članu 6. Metodologije osnov za obračun isporučene toplotne energije je očitano stanje na zajedničkom/individualnom mjerilu toplotne energije ili korisna površina stambenog i/ili poslovnog prostora, odnosno instalisana snaga objekta, uvećano za korekciju toplotnih gubitaka u građevini/zgradi za objekte sa zajedničkim mjerilom toplotne energije i sa individualnim mjerilima toplotne energije za sve korisnike.

Osporenim članom 8. ove metodologije propisano je da je korisna površina stambenog/poslovnog prostora ili instalisana snaga isključenog objekta osnova za obračun naknade korisnicima za vrijeme privremenog isključenja iz toplifikacionog sistema, koja se utvrđuje na bazi naknade za distributivne troškove po instalisanoj snazi, u skladu sa članom 5. Metodologije obračuna isporučene toplotne energije.

U postupku ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti osporenih odredbi predmetnih opštih akata, 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 Ustavom, i da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108).

Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 97/16) propisano je 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, te osnivanje privrednih drštava, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje (član 18. tačka 2) podt. 2. i 3), kao i da skupština jedinice lokalne samouprave donosi odluke i druge opšte akte i daje njihovo autentično tumačenje (član 39. stav 2. tačka 2).

Pored toga, Zakonom o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17) utvđene su komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja (član 1), te je propisano da je komunalna djelatnost proizvodnje i isporuke toplotne energije djelatnost od posebnog javnog interesa (član 2. stav 1. tačka v), 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 iz 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 (član 3. tač. g), f), h) i c). Uređujući obavljanje komunalnih djelatnosti, ovim zakonom je propisano: da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti i da skupština jedinice lokalne samouprave 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 (član 6); da se za obavljanje komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti od javnog interesa može osnovati javno komunalno preduzeće ili se ti poslovi mogu povjeriti drugim privrednim subjektima, koji su dužni da komunalnu djelatnost koja im je povjerena obavljaju u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima, te da se davaocu komunalne usluge daju na upravljanje, korišćenje i održavanje komunalni objekti i uređaji individualne i zajedničke komunalne potrošnje (član 7. stav 1. i 4); da se komunalne djelatnosti za čije je obavljanje uslov obezbjeđenje jedinstvenog tehničko-tehnološkog sistema povjeravaju jednom javnom preduzeću, i da izuzetno, ako je komunalna djelatnost proizvodnja i isporuka toplotne energije za zagrijavanje zgrada, jedinica lokalne samouprave koja ima sistem daljinskog grijanja može razdvojiti djelatnost proizvodnje toplotne energije i djelatnost distribucije toplotne energije i ove poslove povjeriti

jednom ili više preduzeća ili privrednih društava, pod uslovima propisanim ovim zakonom i Odlukom o snabdijevanju toplotnom energijom, tarifnim sistemima za obračun toplotne energije i izvršenih usluga, te da ovom odlukom jedinica lokalne samouprave određuje modele obračuna i raspodjele troškova za isporučenu toplotnu energiju tarifnim kupcima, kao i uslove za priključenje i isključenje iz sistema, a naročito: a) osnovne tarifne elemente za obračunavanje toplotne energije koju proizvođač toplotne energije kao davalac komunalne usluge proizvodi i isporučuje tarifnim kupcima, kao korisnicima komunalne usluge, b) osnove za formiranje cijene i određivanje tarifnih grupa, tarifnih stavova i elemenata za obračun isporučene toplotne energije, v) razvrstavanje korisnika po tarifnim grupama i podgrupama, g) obračun, raspodjelu i plaćanje troškova isporučene toplotne energije tarifnom kupcu, kao i troškove distribucije prema instalisanoj snazi kada korisnik nije preuzeo toplotnu energiju, odnosno kada se očitavanje na njegovom mjernom uređaju nije mijenjalo u odnosu na prethodni obračun, d) metodologiju formiranja cijena toplotne energije i postupak primjene, đ) matricu tarifnih modela, e) uslove za priključenje na mrežu i za prestanak korišćenja toplotne energije, kao i da djelatnost isporuke toplotne energije, upravljanja distributivnim sistemom i snabdijevanja toplotnom energijom obuhvata i eventualno preuzimanje toplotne energije od drugih proizvođača toplotne energije radi isporuke ove energije tarifnim kupcima sa kojima isporučilac zaključuje ugovor iz člana 16. ovog zakona, a koji sadrži sve bitne elemente kada je riječ o cijeni, plaćanju, rokovima isporuke, prestanku korišćenja ove komunalne usluge i slično, te da je davalac komunalne usluge dužan da na ispostavljenom računu posebno istakne i obračuna troškove isporučene toplotne energije i troškove distribucije prema instalisanoj snazi (član 9. st. 1, 3, 4, 5. i 6); da korisnik komunalne usluge koristi tu uslugu u skladu sa odredbama ovog zakona, da se izuzetno korisniku komunalne usluge može na njegov zahtjev odobriti da ne koristi neku komunalnu uslugu ili prestanak njenog korišćenja, odnosno korisnik ima pravo na raskid ugovora ako davalac te usluge ne može obezbijediti propisan 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, da se u odluci iz člana 6. stav 2. ovog zakona detaljnije propisuju uslovi pod kojima se korisniku komunalne usluge može odobriti da ne koristi neku komunalnu uslugu ili da je prestane koristiti, te da provjeru ispunjenosti uslova i izradu odgovarajućeg stručnog mišljenja vrši lice ovlašćeno za takvu vrstu poslova koje je nezavisno od davaoca i korisnika komunalne usluge (član 9a); da je davalac komunalne usluge dužan da obezbijedi trajno i nesmetano pružanje korisnicima komunalne usluge pod uslovima, na način i prema normativima koji su propisani zakonom i drugim propisima, ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uređaja, određeni kvalitet komunalnih usluga i da je davalac komunalne usluge odgovoran za štetu koju prouzrokuje korisnicima ako ne obezbijedi da se komunalna usluga vrši pod navedenim uslovima (član 13); da se pružanje i korišćenje komunalnih usluga vrši na osnovu ugovora zaključenog između davaoca komunalne usluge i korisnika, da se ugovori zaključeni sa korisnicima komunalnih usluga koji te usluge koriste za lične potrebe ili potrebe svog domaćinstva zaključuju u skladu sa odredbama zakona kojima se uređuje zaštita prava potrošača u Republici Srpskoj, da korisnik plaća utvrđenu cijenu za pruženu komunalnu uslugu na osnovu računa koji ispostavlja davalac komunalne usluge i koji ima snagu vjerodostojne isprave, i da je u slučaju spora između ugovornih strana nadležan sud (član 16).

Zakonom o energetici („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 49/09) uređeni su osnovi energetske politike Republike Srpske, donošenje strategije razvoja energetike, planova, programa i drugih akata za njeno sprovođenje, osnovna pitanja regulisanja i obavljanja energetske djelatnosti, korišćenje obnovljivih izvora energije i uslovi za ostvarivanje energetske efikasnosti (član 1). Ovim zakonom je propisano da je proizvodnja energije fizički ili hemijski proces prerade, između ostalog, u toplotnu energiju, koja se distribuira, odnosno prenosi/transportuje distributivnoj mreži ili kupcima (član 3. tač. j), m) i r), te da je, u smislu ovog zakona, proizvodnja toplotne energije, distribucija i upravljanje distributivnim sistemom za toplotnu energiju, snabdijevanje i trgovina toplotnom energijom, energetska djelatnost od opšteg interesa, koja se obavlja u sistemu obaveze javne usluge u skladu sa zakonom (čl. 10. stav 1. tačka d) i čl. 11).

Sud je takođe uzeo u obzir relevantne odredbe Zakona o održavanju zgrada („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 101/11) kojim se uređuje održavanje stambenih zgrada, stambeno-poslovnih zgrada, stambenih zgrada sa garažama i poslovnih zgrada. Ovim zakonom je, između ostalog, propisano da održavanje zgrade, u smislu ovog zakona, obuhvata izvođenje radova redovnog i investicionog održavanja stanova, poslovnih prostorija i garaža kao posebnih dijelova zgrade, te radova redovnog i investicionog održavanja zajedničkih dijelova zgrade (član 2. stav 1), da su zajednički dijelovi zgrade dijelovi i uređaji koji služe zgradi kao cjelini ili posebnim dijelovima zgrade (član 3. tačka ž), da poseban dio zgrade održava i finansira etažni vlasnik (član 7), da o izvođenju radova redovnog održavanja posebnog dijela zgrade odlučuje etažni vlasnik samostalno (član 8. stav 1), da je etažni vlasnik dužan da vrši investiciono održavanje svog posebnog dijela zgrade, na način i pod uslovima propisanim ovim zakonom, što, pored ostalog, obuhvata instalacije centralnog grijanja u stanu (član 10. st. 1. i 2. tačka a), da je etažni vlasnik dužan da kvarove iz člana 10. stav 2. ovog zakona kojima se nanosi šteta drugim posebnim ili zajedničkim dijelovima zgrade ili dovodi u pitanje njihovo funkcionisanje bez odlaganja otkloni, te da štetu koja je nastala kao posljedica tog kvara popravi ili nadoknadi (član 11), da zgradom upravlja zajednica, pri čemu su etažni vlasnici dužni da učestvuju u upravljanju nepokretnošću po opštim pravilima o upravljanju suvlasničkom stvari (član 18), odnosno da zgradom upravlja skupština etažnih vlasnika, koju čine svi etažni vlasnici sa jednakim pravima i obavezama, bez obzira na to da li su bili potpisnici ugovora o osnivanju zajednice (član 24. stav 1), da skupština etažnih vlasnika donosi odluke koje se odnose na obavljanje poslova redovnog upravljanja zgradom za koje je potrebna natpolovična saglasnost od ukupnog broja etažnih vlasnika, dok je za donošenje odluka skupštine koje prelaze okvire redovnog upravljanja zgradom potrebna saglasnost svih etažnih vlasnika, a ako se ne postigne saglasnost i odluka ne donese u skladu sa st. 1. i 2. ovog člana, kad za preduzimanje poslova postoje naročito opravdani razlozi, svaki etažni vlasnik može tražiti da o tome odluči sud (član 29. st. 1, 2. i 3).

Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12, 63/14 i 18/17) utvrđena su osnovna prava potrošača pri kupovini robe i usluga, prodaja proizvoda i pružanje usluga, odgovornost i garancija za proizvod ili uslugu, usluge od opšteg ekonomskog interesa (član 1), definisana je usluga prodaje toplotne energije kao usluga od opšteg ekonomskog interesa koja se pruža posredstvom distributivne mreže, čiji kvalitet, uslove pružanja, odnosno cijenu uređuju ili kontrolišu republički organ uprave, ili organ uprave na nivou BiH ili drugi nosilac javnog ovlašćenja, a radi zadovoljenja opšteg društvenog interesa, i da se pružanje ekonomske

usluge potrošaču zasniva na ugovornom odnosu između potrošača i trgovca (član 46. st. 1. i 2), te da potrošač koji je nezadovoljan kvalitetom i obračunom pružene ekonomske usluge ima pravo da trgovcu podnese prigovor u pisanoj ili elektronskoj formi u roku određenom u ugovoru iz člana 46. stav 2. ovog zakona, dok je trgovac koji pruža ekonomsku uslugu dužan da formira komisiju za rješavanje reklamacija potrošača u čijem radu moraju učestvovati predstavnici udruženja za zaštitu potrošača, i koja je obavezna da na reklamaciju potrošača odgovori u pisanoj formi u roku od 30 dana od dana prijema prigovora (član 51. st. 2, 3. i 4), a članom 52. da su nadležni organi koji odlučuju o pravima i obavezama potrošača ekonomskih usluga obavezni da formiraju savjetodavno tijelo u čijem radu učestvuju predstavnici udruženja potrošača, koje svoje odluke donosi bez diskriminacije, na transparentan i objektivan način, te da nadležni organi svoje odluke donose nakon pribavljanja mišljenja ovog savjetodavnog tijela.

Iz navedenih ustavnih i zakonskih odredbi, po ocjeni Suda, proizlazi da je proizvodnja i isporuka toplotne energije djelatnost od posebnog javnog interesa, te da je jedinica lokalne samouprave (opština/grad) ovlašćena da uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, i da svojim opštim aktom (odlukom) detaljno propiše uslove i način na koji se građanima pruža ova usluga, materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata, kao i uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja, te da, u okviru toga, propiše mogućnost za subvencionisanu cijenu komunalne usluge, kategorije korisnika i uslove subvencioniranja, jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga.

Ocjenjujući ustavnost i zakonitost osporene odredbe člana 21. stav 5. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije, Sud je imao u vidu citirane odredbe člana 7, člana 8. stav 1, član 10. st. 1. i 2. tačka a) i člana 11. Zakona o održavanju zgrada, kojima je uređeno redovno i investiciono održavanje posebnog dijela zgrade. Imajući u vidu da pomenutim odredbama Zakona o održavanju zgrada nije utvrđena dužnost etažnog vlasnika da za redovno ili investiciono održavanje posebnog dijela zgrade pribavi saglasnost od bilo koga, Sud je utvrdio da je propisivanjem ove saglasnosti, na način kako je to učinjeno osporenim odredbom člana 21. stav 5. Odluke, Skupština grada Banjaluka propisala uslov za održavanje posebnog dijela zgrade koji nije u skladu sa Zakonom. Sud je takođe utvrdio da predmetna saglasnost, kao uslov održavanja unutrašnjih instalacija korisnika usluge, nije predviđena ni Zakonom o komunalnim djelatnostima, koji je propis kojim se uređuju pitanja koja su od značaja za obavljanje komunalne djelatnosti. S obzirom na to da je propisivanje ovih uslova zakonska materija, Sud je utvrdio da je Skupština Grada Banjaluka osporenim odredbom člana 21. stav 5. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ br. 2/18, 40/18 i 12/19) izašla izvan okvira svojih zakonskih ovlašćenja, a činjenica da osporena odredba nije u saglasnosti sa zakonom za čije izvršenje je donesena čini je neustavnom i sa stanovišta člana 108. stav 2. Ustava Republike Srpske, prema kome propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom.

Takođe, ocjenjujući ustavnost i zakonitost osporenih odredbi člana 22. stav 3. i 5. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije Sud je imao u vidu citirane odredbe član 18, član 24. stav 1. i član 29. st. 1, 2. i 3. Zakona o održavanju zgrada, kojima je uređeno upravljanje zgradom i način donošenja odluka skupštine etažnih vlasnika u smislu



potrebne saglasnosti etažnih vlasnika koje prelaze okvire redovnog upravljanja zgradom. Pored toga, Sud je imao u vidu da je Zakon o komunalnim djelatnostima definisao korisnike komunalnih usluga (član 3. c) i propisao da se pružanje i korišćenje komunalnih usluga vrši na osnovu ugovora zaključenog između davaoca komunalne usluge i korisnika, da korisnik plaća utvrđenu cijenu za pruženu komunalnu uslugu na osnovu računa koji ispostavlja davalac komunalne usluge, koji ima snagu vjerodostojne isprave, i da je u slučaju spora između ugovornih strana nadležan sud (član 16). Saglasno navedenom, Sud je utvrdio da je Skupština grada Banjaluka propisivanjem kao osporenim članom 22. stav 3. i 5. Odluke da je za isključenje zgrade, kao cjeline, iz centralnog toplifikacionog sistema potrebna saglasnost svih korisnika unutar zgrade uz prethodnu saglasnost davaoca usluge, te da je isključeni korisnik dužan da omogući povremenu provjeru stanja instalacija centralnog grijanja od strane ovlašćenih lica i da će se u suprotnom korisniku obračunati puni iznos troškova toplotne energije – uredila pitanje prava i obaveza korisnika predmetne usluge na drugačiji način od zakonom propisanog. Imajući u vidu da je Zakonom o održavanju zgrada propisan način i uslovi donošenja odluka koje prelaze okvire redovnog upravljanja zgradom i da je Zakonom o komunalnim djelatnostima utvrđeno da se pružanje i korišćenje komunalnih usluga vrši na osnovu ugovora zaključenog između davaoca komunalne usluge i korisnika, te da korisnik plaća utvrđenu cijenu za pruženu komunalnu uslugu na osnovu ispostavljenog računa, Sud je utvrdio da je Skupština Grada Banjaluka propisivanjem na način iz osporenog člana 22. st. 3. i 5. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ br. 2/18, 40/18 i 12/19), izašla iz okvira svojih zakonskih ovlašćenja, čime je narušen princip zakonitosti iz člana 108. stav 2. Ustava Republike Srpske.

Razmatrajući osporene odredbe člana 14, člana 20. alineja 2. i člana 24. Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18 i 40/18), te člana 1. alineja 3, člana 3. stav 1. alineja 2. i čl. 4, 5, 6. i 8. Metodologije obračuna isporučene toplotne energije – Prilog 1. kojima su utvrđeni elementi za obračun i način obračuna isporučene toplotne energije korisnicima, uključujući privremeno isključenje korisnika, Sud je ocijenio da je ovakvo propisivanje saglasno navedenim odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima i Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj. Naime, Sud nalazi da je propisivanje da se u određenim situacijama plaća dio cijene grijanja utemeljeno na odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima iz razloga što daljinski sistem grijanja u tehničko-tehnološkom smislu predstavlja složen sistem u kome pružanje ili nepružanje usluge jednom korisniku može da ima posljedice i na pružanje usluga drugim korisnicima. Pošto je snabdijevanje toplotnom energijom djelatnost od opšteg interesa, obaveza davaoca usluge je da i nakon isključenja određenog korisnika svim ostalim korisnicima u istom objektu obezbijedi uredno i kontinuirano snabdijevanje, što znači da su korisnici međusobno povezani zajedničkim instalacijama – razvodnom mrežom, pa dio unutrašnje instalacije korisnika koji je privremeno isključen, zbog ostalih korisnika mora biti u funkciji. Budući da na taj način i privremeno isključen korisnik nastavlja da prima određenu količinu toplotne energije preko zajedničkih ugrađenih instalacija, utvrđivanje odgovarajuće obaveze plaćanja cijene ove komunalne usluge utvrđene na osnovu kriterijuma i mjerila iz osporene Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije, po ocjeni Suda, nije nesaglasno sa zakonom utvrđenim ovlašćenjem jedinice lokalne

samouprave da odredi tarifne elemente za utvrđivanje cijene za isporučenu toplotnu energiju, modele obračuna i raspodjele troškova za isporučenu/utrošenu toplotnu energiju tarifnim kupcima, uključujući troškove distribucije prema instalisanoj snazi kada korisnik nije preuzeo toplotnu energiju, odnosno kada se očitavanje na njegovom mjernom uređaju nije mijenjalo.

U odnosu na navode davaoca inicijative da osporene odredbe Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije nisu u saglasnosti sa Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 6/12, 63/14 i 18/17), Sud je ocijenio da je formiranje savjetodavnog tijela, odnosno obezbjeđenje učešća predstavnika potrošača/korisnika komunalne usluge obaveza u postupanju davaoca komunalne usluge, a ne donosioca osporene Odluke, kako to smatra davalac inicijative. Imajući u vidu da su u pitanju pojedinačni slučajevi obezbjeđenja zaštite korisnika predmetne usluge podnošenjem reklamacije, odnosno prigovora, Ustavni sud, saglasno članu 115. Ustava, nije nadležan da ocjenjuje njihovu primjenu.

U postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti osporene odredbe člana 22. stav 1. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ br. 2/18 i 40/18), Sud je utvrdio da je Rješenjem broj U-20/18 od 25. septembra 2019. godine („Službeni glasnik Republike Srpske broj 82/19) odlučeno da se obustavi postupak za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti te odredbe.

Imajući u vidu navedeno Sud je, na osnovu odredbe člana 37. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske odlučio da ne prihvati inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 1. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ br. 2/18 i 40/18), jer je već odlučivao o istoj stvari.

Kako 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 („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 104/11 i 92/12), u ovom predmetu odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Ovu odluku 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-23/18

30. oktobra 2019. godine

PREDSJEDNIK  
USTAVNOG SUDA  
Mr Džerard Selman, s.r.