

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 37. stav 1. tač. a) i 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 30. oktobra 2019. 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 40. st. 2. i 3, člana 41. st. 2. i 3. i člana 72. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18 i 12/19), te člana 32. Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18 i 40/18).

Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 1. i 4. i člana 28. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18 i 40/18), tačke III Zaključka o davanju saglasnosti na visinu tarifnih stavova ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18) i tačke IV Odluke o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18).

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 člana 22. st. 1. i 4, člana 28, člana 40. st. 2. i 3, člana 41. st. 2. i 3. i člana 72. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18), člana 32. Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18), tačke III Zaključka o davanju saglasnosti na visinu tarifnih stavova ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18) i tačke IV Odluke o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18) zbog, kako navodi, njihove nesaglasnosti sa Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 6/12, 63/14 i 18/17), 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), Zakonom o održavanju zgrada ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 101/11), Pravilima za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 24/14) te Ustavom Republike Srpske. Davalac inicijative smatra, prije svega, da odredbe člana 22. st. 1. i 4. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije nisu u saglasnosti sa članom 11. Zakona o obligacionim odnosima koji propisuje ravnopravnost strana u obligacionim odnosima, kao ni sa članom 3. tačka g) Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj, te da stav 4. tačka b) ovog člana navedene odluke nije u saglasnosti ni sa Zakonom o održavanju zgrada kojim je propisano za koje odluke skupštine etažnih vlasnika je potrebna saglasnost svih etažnih vlasnika. U pogledu odredbi osporenog člana 28. ove odluke davalac inicijative smatra, takođe, da su nezakonite jer njima, kako navodi, nije predviđena obaveza davaoca usluge da formira komisiju za rješavanje reklamacija potrošača u čijem radu, saglasno Zakonu o zaštiti potrošača Republike Srpske, moraju učestvovati i predstavnici udruženja za zaštitu potrošača. Osporavajući odredbe člana 40. st. 2. i 3. i člana 41. st. 2. i 3. Odluke o opštim uslovima, davalac inicijative iznosi mišljenje da navedene odredbe koje regulišu nabavku,

ugradnju i održavanje individualnih mjerila toplotne energije kao i djelilaca toplotne energije nisu u saglasnosti sa članom 52. stav 2. Ustava, kojim su zabranjeni monopoli. Davalac inicijative, takođe, obrazlaže i razloge osporavanja člana 72. Odluke o opštim uslovima, kojim je propisano stupanje na snagu ove odluke, kao i odredbe o stupanju na snagu ostalih osporenih akata i s tim u vezi ukazuje na Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske iz kojih, kako navodi, proizlazi da obrazloženje podzakonskih propisa mora sadržavati razloge zbog kojih se predlaže da propis stupi na snagu prije osmog dana od dana objavljivanja u službenom glasilu. Na kraju, davalac inicijative navodi da je Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj propisana obaveza nadležnih organa koji odlučuju o pravima i obavezama potrošača ekonomskih usluga da formiraju Savjetodavno tijelo u čijem radu učestvuju predstavnici udruženja potrošača i koje svoje odluke donosi bez diskriminacije, na transparentan i objektivan način, kao i da nadležni organi svoje odluke donose nakon pribavljanja mišljenja Savjetodavnog tijela, te zaključuje da se iz sadržine osporenih akata ne može vidjeti da li je Savjetodavno tijelo formirano, odnosno da li je konsultovano pri izradi i donošenju osporenih akata. Predlaže da Sud utvrdi da osporeni akti nisu u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

Skupština Grada Banja Luka je u odgovoru Sudu, pored ostalog, navela da su navodi davaoca inicijative neosnovani, jer je osporena Odluka o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije donesena na osnovu relevantnih odredaba Ustava, Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o komunalnim djelatnostima iz kojih proizlazi da je proizvodnja i isporuka toplotne energije, djelatnost od posebnog javnog interesa, te da je Grad ovlašćen da svojom odlukom detaljno propiše uslove i način na koji se građanima i drugim korisnicima pruža ova usluga, a u okviru toga i uslove pod kojima se korisniku usluge može otkazati korišćenje ove usluge. U odgovoru se detaljno osporavaju navodi davaoca inicijative o nesaglasnosti osporenog člana 22. Odluke sa Zakonom o održavanju zgrada i Zakonom o obligacionim odnosima te, u vezi s tim, ukazuje, između ostalog, na odredbe čl. 31, 32, 80. i 81. stav 6, kao i čl. 91, 98. i 99. stav 1. Zakona o stvarnim pravima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/08, 3/09, 58/09, 95/11 i 60/15), zatim člana 29. stav 2. Zakona o održavanju zgrada, kao i Zakona o uređenju prostora i građenja ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 40/13, 106/15 i 3/16). U odgovoru su, takođe, osporeni navodi davaoca inicijative o nesaglasnosti osporenog člana 22. Odluke o opštim uslovima sa odredbama Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj iz razloga što se osporenim propisivanjem korisnik usluge ne sprečava da koristi bilo koju drugu uslugu u pogledu korišćenja toplotne energije koja bi u ekonomskom i kvalitativnom smislu zadovoljila njegove potrebe s tim da se, prethodno, pod propisanim uslovima izdvoji iz centralnog toplifikacionog sistema. U pogledu osporenog člana 28. ove odluke u odgovoru se ukazuje na čl. 13. i 16. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima, kao i na odredbe Zakona o obligacionim odnosima, te zaključuje da se odredbe ovih zakona neposredno primjenjuju na ugovorne odnose, odnosno da se zakonska materija uvijek primjenjuje bez obzira da li je sadržana u Odluci. Nadalje, u odgovoru se navodi da donosilac akta prilikom propisivanja iz člana 41. st. 2. i 3. i člana 42. st. 2. i 3. Odluke nije omogućio monopol davaocu usluge za obavljanje usluge nabavke, ugradnje i zamjene individualnih mjerila toplotne energije i djelilaca već da je nastojao da, u skladu sa odredbom člana 6. Zakona o komunalnim djelatnostima, obezbijedi uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja vodeći pri tome računa o obavezama davaoca komunalne usluge da

obezbjedi trajno i nesmetano pružanje komunalnih usluga korisnicima komunalnih usluga, kao i da je odgovoran za štetu koju prouzrokuje ako ne obezbijedi da se komunalna usluga vrši na način propisan zakonom i drugim propisima (član 13. stav 1. tač. a) i d) Zakona o komunalnim djelatnostima). U pogledu osporene odredbe člana 72. Odluke o opštim uslovima, kao i osporenih odredbi drugih osporenih akata, kojima je propisano da ovi akti stupaju na snagu narednog dana od dana objavljivanja u službenom glasilu, donosilac akta navodi da su u obrazloženjima prijedloga osporenih odluka i zaključka, koji su razmatrani na sjednici Skupštine Grada Banja Luka, navedeni razlozi zbog kojih ti akti stupaju na snagu narednog dana od dana objavljivanja u službenom glasniku, a razlozi su da se radi o komunalnoj djelatnosti proizvodnje i isporuke toplotne energije koja je od posebnog javnog interesa, kao i da su shodno navedenom obrazloženju usvojeni zaključci br: 07-013-46/18, 07-013-47/18, 07-013-48/18 i 07-013-49/18. Iz navedenih razloga predlaže da se inicijativa ne prihvati.

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 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. Osporenim članom 22. ove odluke je propisano da se korisnik usluge ne može izdvojiti iz centralnog toplifikacionog sistema (u daljem tekstu: isključiti) bez saglasnosti ostalih korisnika u objektu i davaoca usluge (stav 1), te da su preduslovi za izdvajanje iz toplifikacionog sistema: a) podnošenje pismenog zahtjeva za izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema davaocu usluge i b) pribavljanje saglasnosti svih stanara zajednice etažnih vlasnika (u daljem tekstu: ZEV), ovjereni potpisi ili direktno kod davaoca usluge, a za objekte gdje u skladu sa zakonskim propisima nije formirana ili ne postoji obaveza formiranja zajednice etažnih vlasnika pribavlja se saglasnost svih vlasnika/suvlasnika objekta, ovjereni potpisi ili direktno kod davaoca usluge. Prema članu 28. Odluke ako korisnik usluge podnese prigovor na kvalitet toplotne energije, odnosno na visinu temperature u prostorijama, davalac usluge je dužan po prijavi korisnika usluge o poremećaju isporuke toplotne energije pristupiti utvrđivanju uzroka poremećaja najkasnije u roku od 48 sati po prijemu prijave, odnosno od trenutka od kojeg je moguće utvrđivanje poremećaja (stav 1), da je, nakon što utvrdi uzrok poremećaja iz stava 1. ovog člana, ukoliko je poremećaj uzrokovan krivicom davaoca usluge toplotne energije, davalac usluge dužan u najkraćem mogućem roku pristupiti otklanjanju uzroka poremećaja na svojim termoenergetskim objektima (stav 2), da ukoliko je poremećaj iz stava 2. ovog člana uzrokovan krivicom korisnika usluge i/ili ZEV-a, korisnik usluge i/ili ZEV dužan u najkraćem mogućem roku pristupiti otklanjanju uzroka poremećaja na instalacijama koje je obavezan da održava (stav 3), ako se utvrdi da je prigovor bio neosnovan, troškove mjerenja snosi korisnik usluge, a ako je prigovor osnovan, a davalac usluge odgovoran za poremećaj u kvalitetu isporuke toplotne energije, troškove pregleda i mjerenja snosi davalac usluge (stav 6), u slučaju da se utvrdi da je korisnik usluge i/ili ZEV odgovoran za poremećaj isporuke toplotne energije, troškove pregleda i mjerenja snosi korisnik usluge i/ili ZEV (stav 7), prigovori na kvalitet toplotne energije za potrebe grijanja podneseni van sezone grijanja smatraće se neopravdanim (stav 11).

Članom 40. Odluke propisano je da nabavku, ugradnju, održavanje i zamjenu individualnih mjerila toplotne energije za izgrađene stambene, stambeno-poslovne i poslovne građevine vrši davalac usluge ili vrši nadzor nad ovim poslovima (stav 2), a da troškove nabavke, ugradnje, održavanja i zamjene individualnog mjerila toplotne energije za izgrađene stambene, stambeno-poslovne i poslovne objekte snosi korisnik usluge (stav 3), a članom 41. stav 2. Odluke da nabavku, ugradnju, održavanje i zamjenu djelilaca toplotne energije i prateće opreme vrši davalac usluge ili vrši nadzor na ovim poslovima (stav 2), a da troškove nabavke, ugradnje, održavanja i zamjene djelilaca i prateće opreme snosi korisnik usluge (stav 3). Propisano je i da ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Grada Banja Luka (član 72).

Odlukom o izmjeni Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ broj 12/19) u članu 22. izmijenjeni su st. 1. i 4. i glase: (1) "Korisniku usluge može se, na njegov pismeni zahtjev, odobriti izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema/isključiti ako tehničke karakteristike sistema to omogućavaju"; (4) "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. Stručno mišljenje, o trošku korisnika, sačinjava lice ovlašćeno 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 ovlašćenog 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; 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. Nepotpuno isključenje iz tač. a), b) i v) podrazumijeva i isključenje grijnih tijela (radijatori) sa postojećih vodova, o čemu će biti sačinjen zapisnik koji potpisuju ovlašćeni predstavnik korisnika i davaoca usluge, a ovi radovi će se izvoditi pod nadzorom davaoca usluge".

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 2. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 97/16), članova 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 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 32. ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Grada Banja Luka".

Zaključkom o davanju saglasnosti na visinu tarifnih stavova ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18), koji je donesen na osnovu člana 39. stav 2. tačka 11. i člana 82. stav 2. Zakona o

lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 97/16), član 6. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17) i 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), u tački III propisano je da ovaj zaključak stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Grada Banja Luka"

Skupština Grada Banja Luka je, s pozivom na član 82. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 97/16), član 7. stav 1. i član 10. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17), član 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 Ugovor o osnivanju "Eko Toplane Banja Luka" d.o.o (OPU-876/2017) donijela osporenu Odluku o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18). Prema tački I ove odluke "Eko Toplane Banja Luka" d.o.o Banja Luka obavljaće djelatnost proizvodnje, isporuke i naplate toplotne energije, kao i unapređenje poslovanja kroz sistem daljinskog grijanja na području grada Banja Luka, a prema tački IV ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana u objavljivanja u "Službenom glasniku Grada Banja Luka".

U postupku razmatranja navoda iz incijativa Sud je, prije svega, imao u vidu član 102. stav 1. tačka 2. Ustava Republike Srpske, kojim je utvrđeno da opština preko svojih organa u skladu sa zakonom uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti.

Pored toga, Zakon o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 97/16 i 36/19) kojim je propisano da samostalne nadležnosti opštine obuhvataju, pored ostalih, uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti, u okviru kojih je propisana proizvodnja i isporuka toplotne energije (član 18. tačka 2) podtačka 2), da jedinica lokalne samouprave u oblasti stambeno-komunalne djelatnosti, između ostalih, obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, organizacionih, materijalnih i drugih uslova za izgradnju i održavanje komunalnih objekata i komunalne infrastrukture (član 20. tačka 7), kao i da skupština opštine donosi odluke i druge opšte akte i daje njihovo autentično tumačenje (član 39. stav 2. tačka 2).

Sud je imao u vidu Zakon o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 124/11 i 100/17) kojim se utvrđuju komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja (član 1). Ovim zakonom je, i to članom 2. stav 1. tačka v) propisano da se kao komunalna djelatnost od posebnog javnog interesa, u smislu ovog zakona, smatra proizvodnja i isporuka toplotne energije, a članom 3. definisani su pojmovi upotrijebljeni u ovom zakonu, i to na način da se komunalnim djelatnostima smatraju proizvodnja i isporuka komunalnih proizvoda i pružanje komunalnih usluga koji su nezamjenljiv uslov života i rada fizičkih i pravnih lica i drugih subjekata, a za koje je jedinica lokalne samouprave dužna da obezbijedi kvalitet, obim, dostupnost i kontinuitet u skladu sa zakonskim obavezama i raspoloživim sredstvima, kao i nadzor nad njihovim obavljanjem (tačka a), da proizvodnja i isporuka toplotne energije obuhvata proizvodnju i isporuku pare i tople vode iz daljinskog centralizovanog izvora ili pojedinačnih izvora za grijanje i druge svrhe, distributivnom mrežom do podstanice potrošača, uključujući i podstanicu (tačka g), da je sistem daljinskog grijanja jedinstven tehničko-tehnološki sistem međusobno povezanih energetske objekata koji služe za obavljanje djelatnosti iz tačke g) ovog člana, a sastoji se od toplotnog izvora, distributivne (vrelododne i toplovodne) mreže i podstanica potrošača kao

predajnih stanica (tačka t), da je distributivni sistem dio sistema daljinskog grijanja koji čini distributivna mreža za prenos toplotne energije tarifnim kupcima, a koji se sastoji od vrelovoda i toplovoda (podzemnih i nadzemnih) i uređaja i postrojenja koji su njihovi sastavni dijelovi (tačka đ), da se komunalnim objektima smatraju građevinski objekti sa uređajima, opremom i instalacijama koji služe za obavljanje komunalnih djelatnosti, kao i sama postrojenja, oprema i instalacije koje čine komunalnu infrastrukturu ili služe za proizvodnju komunalnog proizvoda i vršenje komunalnih usluga, građevinsko zemljište na kome su izgrađeni, te dobra u opštoj upotrebi koja služe za ove namjene (tačka s), da su unutrašnje grijne instalacije toplovodne instalacije i uređaji koji počinju iz podstanice, a čine ih uređaji, razvodna mreža i grijna tijela u objektu (tačka f). Uz to, ovim zakonom je, i to članom 6. propisano da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, te da svojom odlukom detaljnije propisuje uslove i način obavljanja komunalnih djelatnosti (tačka a), materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata (tačka b), uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja (tačka v), opšte uslove koje sadrži ugovor između davaoca i korisnika komunalne usluge (tačka g), uslove za korišćenje i prestanak korišćenja komunalne usluge (tačka d), mogućnost za subvencionisanu cijenu komunalne usluge, kategorije korisnika i uslove subvencioniranja (tačka đ) i jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga (tačka e). Ovim zakonom je, takođe, i to članom 13. stav 1. 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 (tačka a), ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uređaja (tačka b) 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 (tačka b); članom 17. da je korisnik dužan da koristi objekte i uređaje individualne i zajedničke komunalne potrošnje kojima davalac komunalne usluge upravlja i raspolaže sa pažnjom dobrog domaćina i privrednika i da nadoknadi svu štetu koju prouzrokuje nesavjesnim i neodgovornim korišćenjem (tačka a), da koristi komunalne usluge na primjeren način u skladu sa odredbama ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega, štiteći životnu sredinu u kojoj živi (tačka b) i omogućiti davaocu komunalne usluge nesmetan pristup njegovoj mreži i mjernim uređajima koji se nalaze unutar posebnog dijela zgrade ili drugih nekretnina korisnika komunalne usluge (tačka v).

Pored navedenog, Sud je imao u vidu Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 6/12, 63/14 i 18/17) kojim se utvrđuju, između ostalog, osnovna prava potrošača pri kupovini robe i usluga, prodaja proizvoda i pružanje usluga, kao i usluge od opšteg ekonomskog interesa (član 1). Prema članu 46. stav 1. ovog zakona, usluga od opšteg ekonomskog interesa je, pored ostalog, usluga snabdijevanja toplotnom energijom, a prema stavu 2. ovog člana Zakona pružanje ekonomske usluge potrošaču zasniva se na ugovornom odnosu između potrošača i trgovca. Ovim zakonom je, i to članom 49. propisano da ako se potrošnja iz stava 1. ovog člana (potrošnja električne energije, toplotne energije, gasa, vode i slično) ne obračunava na osnovu mjerenja na mjernom uređaju, na zahtjev potrošača isporučilac usluge je dužan da potrošaču omogućiti ugradnju odgovarajućeg mjernog uređaja, na osnovu projekta o tehničkoj izvodljivosti i u skladu sa opštim uslovima za isporuku i snabdijevanje

(stav 2), te da se način nadoknađivanja troškova nabavke i ugradnje odgovarajućeg mjernog uređaja i opremanja mjernog mjesta iz stava 2. ovog člana reguliše opštim uslovima ili posebnim aktom koji donosi pružalac usluge (stav 4), a članom 51. da potrošač koji je nezadovoljan kvalitetom i obračunom pružene ekonomske usluge ima pravo da trgovcu podnese prigovor u pisanoj ili elektronskoj formi u roku koji je propisan u ugovoru iz člana 46. stav 2. ovog zakona (stav 2) i da je trgovac koji pruža ekonomsku uslugu dužan da formira komisiju za rješavanje reklamacija potrošača u čijem radu moraju učestvovati predstavnici udruženja za zaštitu potrošača. Nadalje, ovim zakonom, je i to članom 52. propisano, 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, a to tijelo svoje odluke donosi bez diskriminacije, na transparentan i objektivan način (stav 1) i da nadležni organi iz stava 1. ovog člana svoje odluke donose nakon pribavljanja mišljenja Savjetodavnog tijela iz stava 1. ovog člana (stav 2).

Sud je imao u vidu i Zakon o održavanju zgrada ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 101/11) koji uređuje održavanje stambenih zgrada, stambeno-poslovnih zgrada, stambenih zgrada sa garažama i poslovnih zgrada. Ovim zakonom je, između ostalog, propisano da su zajednički dijelovi zgrade dijelovi i uređaji koji služe zgradi kao cjelini ili posebnim dijelovima zgrade a, između ostalog, to su i toplovodne instalacije (član 3. tačka ž), a da poseban dio zgrade održava i finansira etažni vlasnik (član 7).

Ocjenujući osporene odredbe člana 40. st. 2. i 3. i člana 41. st. 2. i 3. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije, Sud je imao u vidu da iz navedenih odredaba Zakona o komunalnim djelatnostima proizlazi da je jedinica lokalne samouprave ovlašćena da uređuje i obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalne djelatnosti koja se odnosi na proizvodnju i isporuku toplotne energije, te da je nadležni organ jedinice lokalne samouprave ovlašćen da svojom odlukom propisuje, pored ostalog, uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja. Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi, po ocjeni Suda, i obaveza davaoca komunalne usluge da obezbijedi ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uređaja, kao i odgovornost za štetu koju prouzrokuje korisnicima ako ne obezbijedi trajno i nesmetano pružanje komunalnih usluga korisnicima pod uslovima, na način i prema normativima koju su propisani zakonom i drugim propisima. Imajući u vidu navedeno, kao i činjenicu da se individualni mjerni uređaji i djelioci toplotne energije, saglasno članu 3. tačka f) Zakona o komunalnim djelatnostima, smatraju unutrašnjim grijnim instalacijama, dakle da pripadaju korisniku usluge, Sud je ocijenio da je donosilac akta propisivanjem iz člana 40. st. 2. i 3. i člana 41. st. 2. i 3. navedene odluke uredio odnose između davaoca i korisnika usluga u okviru zakonom utvrđenog ovlašćenja. Prilikom ovakve ocjene Sud je imao u vidu i član 49. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj, iz kojeg proizlazi da je isporučilac usluge, na zahtjev potrošača, dužan da potrošaču omogući ugradnju odgovarajućeg mjernog uređaja, na osnovu projekta o tehničkoj izvodljivosti i u skladu sa opštim uslovima za isporuku i snabdijevanje, a da se način nadoknađivanja troškova nabavke i ugradnje odgovarajućeg mjernog uređaja i opremanja mjernog mjesta reguliše opštim uslovima ili posebnim aktom koji donosi pružalac usluge (st. 2. i 4). Uz to, po ocjeni Suda, nisu osnovani navodi davaoca inicijative da su osporene odredbe člana 40. st. 2. i 3. i člana 41. st. 2. i 3. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju,

isporuku i korišćenje toplotne energije u suprotnosti sa članom 52. stav 2. Ustava jer se njima ne narušava ustavni princip zabrane stvaranje monopola, već Grad Banja Luka, u okviru svojih zakonskih ovlašćenja, autonomno uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalne djelatnosti proizvodnje i isporuke toplotne energije na svojoj teritoriji pri čemu ne uskraćuje pravo korisniku usluge da sam odabere da li će nabavku, ugradnju, održavanje i zamjenu mjernih uređaja povjeriti davaocu usluge ili da te poslove povjeri nekom drugom subjektu s tim da, u tom slučaju, davalac usluge vrši nadzor nad ovim poslovima.

Razmatrajući osporenu odredbu člana 72. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije, te odredbu člana 32. Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18), Sud je imao u vidu odredbu člana 109. stav 1. Ustava prema kojoj zakoni, drugi propisi i opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja, osim ako iz naročito opravdanih razloga nije predviđeno da ranije stupe na snagu.

Polazeći od navedene ustavne odredbe Sud je utvrdio da su Odluka o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije i Odluka o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije objavljene 31. januara 2018. godine u "Službenom glasniku Grada Banja Luka", a da su stupile na snagu 1. februara 2018. godine. Takođe, Sud je utvrdio da je Skupština Grada Banja Luke, na sjednici održanoj 31. januara 2018. godine, s pozivom na član 109. Ustava Republike Srpske, član 82. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 97/16), član 37. stav 3. Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 24/14) te čl. 55. i 72. Statuta Grada Banja Luka ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 25/05, 30/07, 17/12, 20/14, 39/16 i 26/17) donijela Zaključak br. 07-013-46/18 i Zaključak br: 07-013-47/18, kojima je utvrđeno da postoje naročito opravdani razlozi da Odluka o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije i Odluka o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije stupe na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Grada Banja Luka". Imajući u vidu navedeno, dakle, da su prilikom donošenja navedenih akata utvrđeni naročito opravdani razlozi za njihovo ranije stupanje na snagu, a da se Sud saglasno odredbi člana 115. Ustava ne upušta u ocjenu razloga koje je donosilac opšteg akta utvrdio kao naročito opravdane, Sud je utvrdio da osporeni član 72. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije i član 32. Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije nisu nesaglasni sa članom 109. stav 1. Ustava

Imajući u vidu da je odredbama člana 108. Ustava propisano da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, kao i da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom, Sud je ocijenio da su odredbe člana 40. st. 2. i 3, člana 41. st. 2. i 3. i 72. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije, te član 32. Odluke o Tarifnom sistemu sa Metodologijom obračuna isporučene toplotne energije, koje je donijela Skupština Grada Banja Luka u granicama zakonskih ovlašćenja – u saglasnosti i sa Ustavom Republike Srpske.

U predmetu U-20/18 Ustavni sud je ocjenjivao ustavnost i zakonitost, pored ostalih, i odredbi člana 22. st. 1. i 4. i člana 28. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije i donio Rješenje od 25. septembra 2019. godine ("Službeni glasnik

Republike Srpske" broj 82/19) kojim se, u tački 1. izreke, ne prihvata inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 4. i člana 28. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" br. 2/18, 40/18), a u tački 2. izreke, obustavlja postupak 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 i 40/18).

Imajući u vidu navedeno Sud je, na osnovu člana 37. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), odlučio da ne prihvati inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 1. i 4. i člana 28. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije, jer je već odlučivao o istoj stvari.

U odnosu na dio inicijative kojim je tražena ocjena ustavnosti i zakonitosti tačke III Zaključka o davanju saglasnosti na visinu tarifnih stavova ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18) i tačke IV Odluke o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18) Sud je imao u vidu odredbe člana 115. Ustava, prema kojim Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom.

Imajući u vidu sadržinu i pravnu prirodu ovih akata Sud je utvrdio da Zaključak o davanju saglasnosti na visinu tarifnih stavova, čija je tačka III osporena, te Odluka o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti, čija je tačka IV osporena, bez obzira na formu, nemaju karakter opštih akata čiju ustavnost i zakonitost, saglasno odredbi člana 115. Ustava, ocjenjuje Ustavni sud. Naime, radi se o aktu (osporeni zaključak) kojim Skupština Grada Banja Luka daje saglasnost na visinu tarifnih stavova davaoca komunalne usluge, dakle "Eko Toplane Banja Luka" d.o.o Banja Luka, odnosno aktu (osporena odluka) kojom se poimenično određenom privrednom subjektu, u konkretnom slučaju "Eko Toplane Banja Luka" d.o.o Banja Luka, povjerava obavljanje djelatnosti proizvodnje, isporuke i naplate toplotne energije, kao i unapređenje poslovanja kroz sistem daljinskog grijanja na području grada Banja Luka.

S obzirom na to da se radi o pojedinačnim a ne opštim aktima Sud je, na osnovu člana 37. stav 1. tačka a) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), odlučio da zbog nenadležnosti ne prihvati inicijativu u ovom dijelu.

Navodi davaoca inicijative koji se odnose na formiranje savjetodavnog tijela, odnosno obezbjeđenje učešća predstavnika potrošača u postupku izrade i donošenja osporenih akata nisu osnovani iz razloga što iz odredaba Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj proizlazi da je formiranje savjetodavnog tijela, odnosno obezbjeđenje učešća predstavnika potrošača obaveza davaoca usluge u postupku odlučivanja po prigovoru potrošača/korisnika predmetne komunalne usluge, a ne obaveza Skupštine Grada Banja Luka u postupku donošenja osporenih akata.

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 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-39/18

30. oktobra 2019. godine

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman, s.r.