

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5. i člana 60. stav 1. tač. a) i b) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 24. aprila 2024. godine, d o n i o j e

## **ODLUKU**

Utvrđuje se da Odluka o uslovima i načinu isključenja korisnika toplotne energije sa sistema grijanja broj: 01-683/13 od 31. decembra 2013. godine, koju je donio direktor Javnog komunalnog preduzeća „Sokolac” Sokolac, nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 124/11 i 100/17).

### **O b r a z l o ž e n j e**

Radojka Tutorić iz Sokoca dala je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Odluke o uslovima i načinu isključenja korisnika toplotne energije sa sistema grijanja broj: 01-683/13 od 31. decembra 2013. godine, koju je donio direktor Javnog komunalnog preduzeća „Sokolac” Sokolac. U inicijativi se navodi da je donošenje osporene odluke od strane direktora navedenog preduzeća u suprotnosti sa članom 102. stav 1. tačka 2. Ustava Republike Srpske, članom 10. Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 75/04), Zakonom o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 124/11) i Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporene odluke. Osim toga, u inicijativi se navodi da je osporena odluka u suprotnosti sa članom 110. Ustava iz razloga što je donesena 31. decembra 2013. godine, a primjenjuje se od 15. oktobra 2013. godine. U dopunama inicijative priloženi su Izvještaj o sprovedenoj finansijskoj reviziji Javnog komunalnog preduzeća „Sokolac” Sokolac za period od 1. januara do 31. decembra 2022. godine broj: RV084-23 od 10. oktobra 2023. godine, Uvjerenje o činjenicama iz službene evidencije sa istorijskim podacima subjekta upisa broj: 061-0-Su-23-000776 od 4. decembra 2023. godine, koje je izdao Okružni privredni sud u Istočnom Sarajevu i Rješenje o registraciji broj: 061-0-Reg-24-000122 od 12. marta 2024. godine, koje je donio Okružni privredni sud u Istočnom Sarajevu. Na osnovu izloženog davalac inicijative predlaže da Sud utvrdi da osporena odluka nije u saglasnosti sa navedenim odredbama Ustava i zakona.

Donosilac osporenog akta, Javno komunalno preduzeće „Sokolac” Sokolac, u odgovoru na navode inicijative ističe da je Skupština opštine Sokolac, kao osnivač Javnog komunalnog preduzeća „Sokolac”, donijela Odluku o opštim i tehničkim uslovima za snabdijevanje grada toplotnom energijom broj: 01-370-55 od 22. maja 2009. godine i Odluku o izmjenama i dopunama ove odluke broj: 01-370-240 od 4. novembra 2013. godine, kao i da ovim odlukama nisu decidno regulisana sva pitanja značajna za uslove i način isključenja korisnika toplotne energije sa sistema grijanja, zbog čega je direktor ovog preduzeća donio osporenu odluku. Nadalje, donosilac akta u svom odgovoru ističe da su navedene odluke Skupštine opštine Sokolac prestale da važe stupanjem na snagu Odluke o opštim i tehničkim uslovima za proizvodnju i snabdijevanje grada toplotnom energijom broj: 01.360-187 od 26. decembra 2019. godine, te da su ovom odlukom stavljene van snage ranije odluke Skupštine opštine Sokolac, kao i osporena odluka i da ista nije u primjeni.

Odluku o uslovima i načinu isključenja korisnika toplotne energije sa sistema grijanja broj: 01-683/13 od 31. decembra 2013. godine donio je direktor Javnog komunalnog preduzeća „Sokolac”

Sokolac na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 124/11) i čl. 29. do 36. Statuta Javnog komunalnog preduzeća „Sokolac” broj: 01-023-28 od 11. juna 2013. godine. Ovom odlukom definišu se uslovi i način isključenja korisnika toplotne energije sa sistema centralnog grijanja u gradu Sokocu (član 1).

U postupku razmatranja navoda iz inicijativa 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, Sud je imao u vidu da je Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporenog akta, kao i sada važećim Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 97/16, 36/19 i 61/21) propisano da samostalne nadležnosti opštine obuhvataju, pored ostalih, uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti, u okviru kojih su propisane proizvodnja i isporuka toplotne energije, te osnivanje privrednih društava, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje (član 12. tačka b) al. 2. i 3. ranijeg, odnosno član 18. tačka 2) podtačke 2. i 3. važećeg zakona), 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 14. alineja 7. ranijeg, odnosno član 20. tačka 7. važećeg zakona), kao i da skupština opštine donosi odluke i druga opšta akta i daje njihovo autentično tumačenje (član 30. stav 1. alineja 2. ranijeg, odnosno član 39. stav 2. tačka 2) važećeg zakona).

Sud je, takođe, 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) i članom 3. tačka g), između ostalog, propisano da se kao komunalna djelatnost od posebnog javnog interesa, u smislu ovog zakona, smatraju proizvodnja i isporuka toplotne energije, koja obuhvata proizvodnju i isporuku pare i tople vode iz daljinskog centralizovanog izvora ili pojedinačnih izvora za grijanje i druge svrhe, toplovodnom mrežom do podstanice potrošača, uključujući i podstanicu, a članom 6. da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, te da svojom odlukom, koju donosi skupština jedinice lokalne samouprave, 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 subvencionisanja (tačka đ) i jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga (tačka e). Uz to, ovim zakonom je propisano da za obavljanje komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti od javnog interesa jedinica lokalne samouprave može osnovati javno preduzeće ili te poslove može povjeriti drugim privrednim subjektima koji su dužni da komunalnu djelatnost koja im je povjerena obavljaju u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima (član 7. stav 1), da odlukom iz stava 3. ovog člana jedinica lokalne

samouprave određuje modele obračuna i raspodjele troškova za isporučenu toplotnu energiju tarifnim kupcima, kao i uslove za priključenje i isključenje sa sistema, a naročito: uslove za priključenje na mrežu i za prestanak korišćenja toplotne energije (član 9. stav 4. tačka e), da se obavljanje komunalne djelatnosti povjerava javnom preduzeću aktom o osnivanju, a drugim preduzećima obavljanje komunalne djelatnosti povjerava se ugovorom kojim se regulišu međusobna prava i obaveze u obavljanju tih djelatnosti (član 10), da se izuzetno komunalna usluga može uskratiti korisniku ako: a) izvrši priključenje na komunalni objekat bez odobrenja nadležnog organa, odnosno davaoca komunalne usluge, b) nenamjenski koristi komunalnu uslugu, v) ne plati iskorišćenu komunalnu uslugu dva mjeseca uzastopno pod uslovom da to tehničke mogućnosti dozvoljavaju i da se isključenjem tog korisnika ne ugrožavaju drugi korisnici, g) odbije da zaključi ugovor o korišćenju komunalne usluge i d) da se ne pridržava mjera štednje u vrijeme ograničene potrošnje zbog posebnih okolnosti iz člana 15. ovog zakona (član 19. stav 2) i da cijenu komunalne usluge utvrđuje davalac komunalne usluge, a saglasnost na cijenu daje nadležni organ jedinice lokalne samouprave (član 20. stav 3).

Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da se uslovi i način obavljanja komunalnih djelatnosti, uslovi za korišćenje i prestanak korišćenja komunalnih usluga, te prava i obaveze davaoca komunalne usluge (javnog preduzeća, odnosno preduzeća kome je ugovorom povjereno obavljanje komunalne djelatnosti) i korisnika usluga, uključujući i način naplate cijene za korišćenje komunalne usluge uređuje odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave (opštine/grada), a da je davalac komunalne usluge, saglasno odredbi člana 20. stav 3. Zakona o komunalnim djelatnostima, jedino nadležan da svojim aktom odredi cijenu komunalne usluge, uz saglasnost nadležnog organa jedinice lokalne samouprave. Imajući u vidu da su osporenim odlukom regulisani uslovi i način isključenja korisnika toplotne energije sa sistema centralnog grijanja, Sud je ocijenio da su osporenim aktom uređeni odnosi koji se na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima uređuju aktom jedinice lokalne samouprave. Kako je osporenu odluku donio davalac komunalne usluge, odnosno organ javnog komunalnog preduzeća koje obavlja djelatnost proizvodnje i isporuke toplotne energije na teritoriji opštine Sokolac, a koji Zakonom nije ovlašćen da svojim aktom reguliše uslove i način isključenja korisnika toplotne energije sa sistema centralnog grijanja, Sud je utvrdio da ova odluka, iz navedenih razloga, nije u saglasnosti sa Zakonom o komunalnim djelatnostima.

Polazeći od toga da osporena Odluka o uslovima i načinu isključenja korisnika toplotne energije sa sistema grijanja broj: 01-683/13 od 31. decembra 2013. godine nije u saglasnosti sa Zakonom, a da prema odredbi člana 108. stav 2. Ustava propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom, Odluka, po ocjeni Suda, nije u saglasnosti ni sa Ustavom.

S obzirom na to da je Ustavni sud ocijenio da osporena Odluka o uslovima i načinu isključenja korisnika toplotne energije sa sistema grijanja, koju je donio direktor Javnog komunalnog preduzeća „Sokolac”, nije u saglasnosti sa zakonom jer donosilac osporenog akta nije bio nadležan da uredi odnose koji su predmet uređivanja tog akta, Sud se nije upuštao u ocjenu njene saglasnosti sa članom 10. Zakona o javnim preduzećima (“Službeni glasnik Republike Srpske” br. 75/04 i 78/11), kojim su propisane nadležnosti uprave preduzeća i članom 110. st. 1. i 2. Ustava prema kome zakoni, drugi propisi i opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo, te da se samo zakonom može odrediti da pojedine njegove odredbe, ako to zahtijeva opšti interes utvrđen u

postupku donošenja zakona, imaju povratno dejstvo.

Navod donosioca akta iz odgovora na inicijativu da je osporena odluka stavljena van snage i da nije u primjeni, po ocjeni Suda, nema uticaja na ocjenu njene saglasnosti sa Ustavom i zakonom s obzirom na to da iz priložene dokumentacije nije utvrđeno da je donosilac osporene odluke ovaj akt stavio van snage, niti osporeni akt može prestati da važi na osnovu akta drugog donosioca, u konkretnom slučaju Skupštine opštine Sokolac.

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

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

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

PREDSJEDNIK

USTAVNOG SUDA

Mr Džerard Selman

Broj: U-46/23

24. april 2024. godine