

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 4. stav 2. tačka e), člana 42. stav 1. 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 Zaključak o davanju saglasnosti na cijene za uslugu vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad („Službeni glasnik Opštine Višegrad" broj 20/22), nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske, Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21) 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

Vinko Droca, predsjednik Upravnog odbora ZEV „Prvo sunce“ Višegrad, podnio je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu kojom, u suštini, traži utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti tač. 1. i 2. (u inicijativi pogrešno navedeno stav 1. i 2), te priloga Zaključka o davanju saglasnosti na cijene za uslugu vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad („Službeni glasnik Opštine Višegrad" broj 20/22), jer je ovim zaključkom utvrđen fiksni dio te cijene za domaćinstva, koji podrazumijeva iznos mjesečne naknade za održavanje javne vodovodne i javne kanalizacione mreže, uključujući i mjerni instrument po potrošaču. Iako je podnesak kojim je iniciran ovaj postupak naslovljen kao „inicijativa“, Sud je, na osnovu člana 4. stav 2. tačka e) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), odlučio da isti tretira kao prijedlog. U prijedlogu i njegovoj dopuni se navodi da je Skupština Opštine Višegrad, suprotno odredbama Ustava Republike Srpske i Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17), na sjednici održanoj 13. decembra 2022. godine, usvojila osporeni zaključak, a na osnovu Odluke Nadzornog odbora JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad o utvrđivanju cijena za uslugu vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda broj: 02-594-3/22, koja čini sastavni dio ovog zaključka. Istim je, pored povećanja cijene vode za kategoriju „domaćinstvo“, uvedena nova mjesečna naknada za mjerno mjesto, čija visina je određena prema profilu vodomjera. Ističe se da JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad svakom vlasniku stambene jedinice vrši naplatu mjesečne naknade za održavanje javne vodovodne i javne kanalizacione mreže, uključujući i mjerni instrument po potrošaču, iako 98% vlasnika stambenih jedinica koristi jedan zajednički vodomjer. Nadalje, predlagač ukazuje na odluke Ustavnog suda Republike Srpske br. U- 28/20 od 31. marta 2021. godine i U-31/21 (u prijedlogu pogrešno dva puta naveden broj U-28/20) od 23. februara 2022. godine i navodi da je Sud, u tim odlukama, zauzeo stavove iz kojih proizlazi da su nezakonite odredbe podzakonskih akata kojima se uvodi obaveza plaćanja naknade za održavanje vodomjera, odnosno posebna naknada za održavanja mjernog mjesta i mjernog instrumenta. Imajući u vidu navedeno, predlaže da Sud utvrdi da osporeni zaključak nije u saglasnosti s Ustavom i Zakonom o komunalnim djelatnostima.

U odgovoru i dopuni odgovorana navode iz prijedloga koji je Sudu dostavila Skupština Opštine Višegrad se ističe da su isti neosnovani i pravno neutemeljeni. Donosilac osporenog zaključka navodi da je ovaj akt donesen saglasno članu 39. stav 2. tačka 11. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21) (u odgovoru pogrešno navedeno

„Službeni glasnik opštine Višegrad“) i članu 20. stav 3. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/11 i 100/17) (u odgovoru pogrešno navedeno „Službeni glasnik opštine Višegrad“), a da je cijenu komunalne usluge utvrdio davalac usluge, odnosno JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad. Nadalje, donosilac osporenog zaključka smatra da isti ne predstavlja opšti pravni akt u smislu člana 115. Ustava Republike Srpske, zbog čega predlaže da Sud odluči o njegovoj pravnoj prirodi kao o prethodnom pitanju. Dodatno, u odgovoru se pojašnjava da se cijena komunalnih usluga sastoji od varijabilnog dijela koji zavisi od količine isporučene komunalne usluge, te fiksnog dijela koji se tiče naplate održavanja vodovodne i kanalizacione mreže. Fiksni dio cijene, u ovom smislu, nije povezan sa brojem vodomjera i utroškom vode, već sa brojem potrošača od čijeg broja i potreba zavisi veličina vodovodne i kanalizacione mreže. Ističe se da se ovakvom strukturom cijene komunalnih usluga obezbjeđuju sredstva za pokriće ukupnih rashoda davaoca komunalne usluge, te unapređenje postojećih komunalnih objekata i uređaja, a u skladu sa članom 20. stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima.

Osporeni Zaključak o davanju saglasnosti na cijene za uslugu vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad ("Službeni glasnik Opštine Višegrad" broj 20/22) donijela je 13. decembra 2022. godine Skupština Opštine Višegrad na osnovu člana 39. stav 2. tačka 11. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 97/16, 36/19 i 61/21) (u uvodu ovog zaključka pogrešno navedeno „Službeni glasnik opštine Višegrad“), člana 20. stav 3. Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17) (u uvodu ovog zaključka pogrešno navedeno „Službeni glasnik opštine Višegrad“) i čl. 137. i 144. Poslovnika o radu Skupštine Opštine Višegrad („Službeni glasnik Opštine Višegrad" br. 8/17, 3/19, 12/19 i 14/22). Predmetnim zaključkom je propisano: da Skupština Opštine Višegrad daje saglasnost na cijene za uslugu vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad, koje je utvrdio Nadzorni odbor JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad svojom odlukom broj: 02-594-3/22 od 5.12.2022. godine (tačka 1), da se u prilogu ovog zaključka nalazi Odluka Nadzornog odbora JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad o utvrđivanju cijena za uslugu vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda broj: 02-594-3/22 od 5.12.2022. godine, a čini njegov sastavni dio (tačka 2), da ovaj zaključak stupa na snagu danom donošenja, te da će biti objavljen u „Službenom glasniku Opštine Višegrad“ (u Zaključku pogrešno navedeno „Službenom glasniku Višegrad“) (tačka 3). U prilogu Zaključka nalazi se sljedeći Cjenovnik za uslugu vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda:

DOMAĆINSTVA	Cijene bez PDV-a
Voda	0,90 KM/m ²
Kanalizacija (otpadne vode)	0,30 KM/m ²
Vodni doprinosi (vodne naknade)	0,045 KM/m ²
Naknada za izradu elaborata analize otpadnih voda (iznos mjesečne naknade po potrošaču)	0,20 KM/potrošač

FIKSNI DIO (iznos mjesečne naknade za održavanje javne vodovodne i javne kanalizacione mreže, uključujući i mjerni instrument po potrošaču)	3,00 KM/potrošač
PRAVNA LICA, PREDUZETNICI I OSTALI POTROŠAČI	Cijene bez PDV-a
Voda	1,86 KM/m ²
Kanalizacija (otpadne vode)	0,93 KM/m ²
Vodni doprinosi (vodne naknade)	0,045 KM/m ²
Naknada za izradu elaborata analize otpadnih voda (iznos mjesečne naknade po potrošaču)	1,00 KM/potrošač
FIKSNI DIO (iznos mjesečne naknade za održavanje javne vodovodne i javne kanalizacione mreže, uključujući i mjerni instrument po potrošaču)	
DN 15 mm ½"	8,00 KM/potrošač
DN 20 mm ¾"	8,00 KM/potrošač
DN 25 mm 1"	8,00 KM/potrošač
DN 32 mm 5/4"	8,00 KM/potrošač
DN 40 mm 6/4"	8,00 KM/potrošač
DN 50 mm 2"	17,50 KM/potrošač
DN 80 mm 3"	24,10 KM/potrošač
DN mm 4"	32,00 KM/potrošač

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

Pored navedenih odredaba Ustava, Sud je imao u vidu Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 97/16, 36/19 i 61/21) kojim je propisano da samostalne nadležnosti jedinice lokalne samouprave obuhvataju, pored ostalih, uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti, u okviru kojih je propisana proizvodnja i isporuka vode, u skladu sa zakonom, te osnivanje privrednih društava, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga uz 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, te daje saglasnost na cijenu komunalne usluge (član 39. stav 2. tač. 2) i 11).

Uz to, Sud je imao u vidu Zakon o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 124/11 i 100/17) kojim je, između ostalog, propisano da se ovim zakonom utvrđuju komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa,

organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja (član 1), da su proizvodnja i isporuka vode komunalna djelatnost od posebnog javnog interesa (član 2. stav 1. tačka a), da proizvodnja i isporuka vode obuhvataju sakupljanje, prečišćavanje i isporuku vode korisnicima za piće i druge potrebe, vodovodnom mrežom do mjernog instrumenta, uključujući i mjerni instrument, te da se pod 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 kojem su izgrađeni, te dobra u opštoj upotrebi koja služe za ove namjene (član 3. tač. b) i s), da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, te 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, jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga (član 6. stav 1 tač. a), b), v) i e) i stav 2), da je davalac komunalne usluge dužan da obezbijedi, pored ostalog, ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uređaja (član 13. stav 1. tačka b), da korisnik plaća utvrđenu cijenu za pruženu komunalnu uslugu na osnovu računa koji ispostavlja davalac komunalne usluge i koji ima snagu vjerodostojne isprave (član 16. stav 3), da se cijenom komunalnih usluga obezbjeđuju sredstva za pokriće ukupnih rashoda davaoca komunalne usluge i unapređivanje postojećih komunalnih objekata i uređaja, prema normativima i standardima u komunalnim djelatnostima i tržišnim cijenama ulaznih troškova i da cijenu komunalne usluge utvrđuje davalac komunalne usluge, a saglasnost na cijenu daje nadležni organ jedinice lokalne samouprave (član 20. st. 2. i 3).

Prema ocjeni Suda, iz navedenih odredaba Ustava i zakona proizlazi da su proizvodnja i isporuka vode, kao i prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda komunalna djelatnost koju uređuje i obezbjeđuje jedinica lokalne samouprave i da su komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, koji se, pored ostalog, ostvaruje davanjem saglasnosti na akte komunalnog preduzeća, kojima se utvrđuje cijena komunalne usluge. S tim u vezi, Skupština Opštine Višegrad donijela je Zaključak o davanju saglasnosti na cijene za uslugu vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad, a istom je, između ostalog, omogućeno uvođenje obaveze plaćanja mjesečne naknade za održavanje javne vodovodne i javne kanizacione mreže, uključujući i mjerni instrument po potrošaču.

Zakonom o komunalnim djelatnostima je propisano da se cijenom komunalnih usluga obezbjeđuju sredstva, pored ostalog, za unapređenje postojećih komunalnih objekata i uređaja, pri čemu cijenu komunalne usluge utvrđuje davalac komunalne usluge, a saglasnost na cijenu daje nadležni organ jedinice lokalne samouprave. U ovom smislu, korisnik komunalne usluge plaća utvrđenu cijenu za isporučenu komunalnu uslugu, na koju je saglasnost dao nadležni organ jedinice lokalne samouprave, a komunalno preduzeće koje je davalac komunalne usluge proizvodnje i isporuke vode je dužno da iz cijene koju plaćaju krajnji korisnici ove komunalne usluge obezbijedi održavanje onih uređaja i opreme koji su ovim zakonom određeni kao komunalni objekti, odnosno njihov dio.

Prema tome, obaveza plaćanja mjesečne naknade za održavanje javne vodovodne i javne

kanalizacione mreže, uključujući i mjerni instrument po potrošaču, nema osnova u odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima. U ovom smislu, a u kontekstu sadržine priloga iz tačke 2. osporenog zaključka koji čini sastavni dio tog akta, Sud je utvrdio da je Zaključkom o davanju saglasnosti na cijene za uslugu vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda JP za vodovod i kanalizaciju „15. april“ a.d. Višegrad, Skupština Opštine Višegrad ovom preduzeću omogućila da putem naplate navedene naknade obezbijedi sredstva finansiranja koja nisu utvrđena Zakonom o komunalnim djelatnostima. Na ovaj način donosilac osporenog akta je, prema mišljenju Suda, uredio šire od ovlašćenja iz člana 20. stav 3. Zakona o komunalnim djelatnostima, u vezi sa članom 39. stav 2. tačka 11) Zakona o lokalnoj samoupravi, prema kojima je njegova nadležnost ograničena na davanje saglasnosti, isključivo, na cijenu komunalne usluge.

Imajući u vidu izloženo, a s obzirom na to da u postupku ocjenjivanja ustavnosti ili zakonitosti, saglasno odredbi člana 42. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), nije ograničen zahtjevom predlagača, Sud je utvrdio da osporeni Zaključak u cjelini nije u saglasnosti sa Zakonom o komunalnim djelatnostima i Zakonom o lokalnoj samoupravi.

S obzirom na to da prema odredbi člana 108. stav 2. Ustava propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom, Sud je ocijenio da Zaključak u cjelini nije u saglasnosti ni sa Ustavom.

Sud je stanovišta da nisu osnovani navodi donosioca osporenog akta prema kojima isti ne predstavlja opšti pravni akt u smislu člana 115. Ustava Republike Srpske, budući da je njime, u suštini, proširen krug zakonom propisanih izvora sredstava za obavljanje komunalne djelatnosti.

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-47/23

24. april 2024. godine