

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 37. stav 1. tačka g), člana 40. stav 5. i člana 60. stav 1. tačke a) i b) i člana 61. stav 1. tačka g) i d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 27. novembra 2019. godine, d o n i o j e

### **O D L U K U**

Utvrđuje se da član 13. stav 4. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ br. 2/18, 40/18 i 12/19) nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske, Zakonom 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), Zakonom o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 124/11 i 100/17) i Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 6/12, 63/14 i 18/17).

Utvrđuje se da član 68. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ br. 2/18, 40/18 i 12/19) nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske.

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 17. stav 1. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ br. 2/18, 40/18 i 12/19).

Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 4. tačka b) 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).

### **O b r a z l o ž e n j e**

Arsenije Baltić iz Banje Luke dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 13. stav 4, člana 17. stav 1, člana 22. stav 4. tačka b), člana 68. i člana 72. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije ("Službeni glasnik Grada Banja Luka" broj 2/18), koju je donijela Skupština Grada Banja Luka. U inicijativi se navodi da je propisivanje iz osporenog člana 13. stav 4. ove odluke suprotno članu 10. Zakona o obligacionim odnosima, prema kojem su strane u obligacionom odnosu slobodne da u granicama prinudnih propisa, javnog poretka i dobrih običaja svoje odnose urede po svojoj volji. Ovakvim normiranjem je, kako se ističe, podzakonskim aktom derogirano zakonom propisano načelo autonomije volje ugovornih strana, a obaveza zaključivanja ugovora i pravne posljedice nezaključivanja istog mogu biti propisane samo zakonom. Istovremeno, po mišljenju davaoca inicijative, član 13. stav 4. predmetne odluke nije u saglasnosti ni sa članom 16. Zakona o komunalnim djelatnostima. U pogledu člana 17. stav 1. osporene odluke, kojim je propisano da korisnik usluge može tražiti raskid ugovora o korišćenju toplotne energije i izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema, u inicijativi se iznosi stav da je ova norma suprotna Zakonu o obligacionim odnosima, jer ovaj zakon ne predviđa mogućnost isključivanja prava na otkazivanje ugovora zaključenog na neodređeno vrijeme, kakav je ugovor o korišćenju toplotne energije. Prema ovoj odluci je, kako se navodi, izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema moguće jedino putem raskida ugovora, koji ima svoje posljedice propisane Zakonom o obligacionim odnosima. Nadalje, davalac inicijative smatra da ni odredba člana 22. stav 4. tačka b) predmetne odluke nije u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima, jer propisivanjem obaveze pribavljanja saglasnosti trećih lica za izdvajanje iz centralnog

toplifikacionog sistema dovodi do narušavanja načela autonomije volje ugovornih strana. Osporenim članom 68. ovog akta, kako se u inicijativi dalje navodi, nisu mogle biti propisane krivične sankcije za lica koja neovlašćeno koriste toplotnu energiju ili onemogućavaju davaoca usluge da očita utrošenu toplotnu energiju, jer ova materija nije u nadležnosti donosilaca podzakonskih akata. U pogledu člana 72. ove odluke, kojim je propisano da ista stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja, inicijator smatra da njen donosilac nije definisao koji su to "naročito opravdani razlozi" zbog kojih ovaj akt stupa na snagu prije Ustavom utvrđenog roka od osam dana od dana objavljivanja. Samo navođenje postojanja ovakvih "naročito opravdanih razloga", po mišljenju davaoca inicijative, ne predstavlja zadovoljavajući stepen konkretnosti u utvrđivanju postojanja opravdanosti ranijeg stupanja na snagu. Ističe da u konkretnom slučaju nisu postojali nikakvi razumni i objektivni razlozi da ova odluka stupa na snagu prije osmog dana od dana objavljivanja.

U odgovoru na navode iz inicijative koji je Sudu dostavila Skupština Grada Banja Luka navodi se da propisivanjem iz osporenih odredaba predmetne odluke njen donosilac nije postupao izvan svojih ustavnih i zakonskih ovlašćenja, te da su navodi inicijative u cijelosti neosnovani. U pogledu osporenog člana 13. stav 1. u odgovoru se ukazuje na to da, prema ovoj odluci, korisnik usluge ima mogućnost da zaključi ugovor ili da se izdvoji iz toplifikacionog sistema, tako da nije suprotno zakonu propisivanje da ukoliko korisnik odbije zaključivanje ugovora, a toplotna energija se isporučuje, plati ovu uslugu. Nadalje, donosilac Odluke iznosi stav da činjenica da ovim aktom nije propisana mogućnost otkaza ugovora o isporuci i korišćenju toplotne energije na čini ovu odluku neustavnom i nezakonitom, jer se nijedan zakonski razlog za otkaz ugovora odlukom ne može isključiti, tako da se relevantne zakonske odredbe u pogledu otkaza ugovora direktno primjenjuju. Takođe, u vezi sa osporenim članom 22. stav 4. tačka b) ukazuje na to da Zakon o stvarnim pravima i Zakon o održavanju zgrada propisuju obaveznu saglasnost etažnih vlasnika za izvođenje radova koji nisu nužni za redovno održavanje zajedničkih dijelova zgrade, što je slučaj sa radovima na isključenju iz toplifikacione mreže. U pogledu navoda inicijative koji se odnose na član 68. Odluke, u odgovoru se navodi da je ova norma u cijelosti saglasna sa članom 225. Krivičnog zakonika Republike Srpske, koji na identičan način reguliše neovlašćeno korišćenje toplotne energije i onemogućavanje ovlašćenom licu davaoca usluge da očita utrošenu toplotnu energiju. U odnosu na član 72. ove odluke Skupština Grada Banja Luka ističe da su u obrazloženju Prijedloga osporene odluke navedeni razlozi zbog kojih ovaj akt stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja, a radi se o činjenici da je komunalna djelatnost proizvodnje i isporuke toplotne energije od posebnog javnog interesa. Saglasno navedenom, 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 Banja Luka“ 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, zatim 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).

Osporenim članom 13. stav 4. ove odluke propisano je da ukoliko korisnik usluge odbije da zaključi ugovor iz stava 1. ovog člana, a toplotna energija se isporučuje, ostaje u obavezi da u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima, ovom odlukom i Tarifnim sistemom plaća troškove toplotne enregije. Prema članu 17. stav 1. korisnik usluge može podnijeti zahtjev za raskid ugovora o korišćenju toplotne energije i zatražiti izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema u skladu sa ovom odlukom.

Članom 22. stav 4. Odluke propisano je da su preduslovi za izvajanje iz toplifikacionog sistema: podnošenje pismenog zahtjeva za izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema davaocu usluge (tačka a) i pribavljanje saglasnosti svih stanara zajednice etažnih vlasnika – 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 (tačka b).

U pogledu osporenog člana 22. stav 4. tačka b) ove odluke Sud je utvrdio da je u toku postupka 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 38. Statuta Grada Banja Luka („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ br. 14/18 i 9/19) i člana 12. Ugovora o strateškom partnerstvu broj 12-G-1540/17 od 30. 05. 2017. godine donijela Odluku o izmjeni Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ broj 12/19).

Ovom odlukom je u Odluci o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ br. 2/18 i 40/18) u članu 2, pored ostalog, izmijenjen stav 4. koji glasi:"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".

Osporenim članom 68. ove odluke propisano je da će se kaznom zatvora od šest mjeseci do tri godine i novčanom kaznom kazniti lice koje suprotno važećim propisima neovlašćeno koristi toplotnu energiju ili onemogućiti ovlašćeno lice davaoca usluge da očitava utrošenu toplotnu energiju. Prema članu 72. ova odluka stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Grada Banja Luka".

Razmatrajući navode inicijative Sud je utvrdio da Rješenjem ovog suda broj U-20/18 od 25. septembra 2019. godine ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 82/19) nije prihvaćena inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti, između ostalog, člana 22. stav 4. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ br. 2/18, 40/18 i 12/19), jer je Sud ocijenio da je ova odredba u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske, Zakonom o obligacionim odnosima i Zakonom o zaštiti potrošača. Takođe, Rješenjem broj U-39/18 od 30. oktobra 2019. godine ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 95/19) ovaj sud nije prihvatio inicijativu za ocjenjivanje ustavnosti, između ostalog, 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), jer je ocijenio da je ova odredba u skladu sa Ustavom Republike Srpske.

Imajući u vidu navedeno, Sud je, na osnovu člana 37. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12) odlučio da ne prihvati inicijativu za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 22. stav 4. tačka b) 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), jer je već odlučivao o ustavnosti i zakonitosti ovih odredaba.

U postupku ocjenjivanja ustavnosti i zakonitosti osporenih odredaba člana 13. stav 4. i člana 17. stav 1. Odluke o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korišćenje toplotne energije („Službeni glasnik Grada Banja Luka“ br. 2/18, 40/18 i 12/19) 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), 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).

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 društava, 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) utvrđene 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 komunalna 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 propisano je: 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, jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga (član 6. tač. a, b, v i d); da korisnik komunalne usluge koristi tu uslugu u skladu sa odredbama ovog zakona (član 9a stav 1), 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 kojim 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. st 1, 2. i 3).

Sud je, takođe, u konkretnom slučaju 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).

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). Takođe, članom 47. stav 3. ovog zakona propisano je da je za pružanje usluga iz stava 1. ovog člana (koji se odnosi na pružanje ekonomske usluge posredstvom distributivne mreže) trgovac dužan sa potrošačem zaključiti ugovor u pisanoj formi.

Iz navedenih ustavnih i zakonskih odredaba, po ocjeni Suda, proizlazi da je proizvodnja i isporuka toplotne energije djelatnost od posebnog javnog interesa, da je jedinica lokalne samouprave ovlašćena da uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, te da svojim opštim aktom 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.

Ocjenjajući ustavnost i zakonitost osporene odredbe člana 13. stav 4. predmetne odluke Sud je utvrdio da je ovakvim propisivanjem narušeno ustavno načelo zakonitosti. Prilikom ove ocjene Sud je, prije svega, imao u vidu da je članom 16. st. 1. i 2. Zakona o komunalnim djelatnostima propisano da se pružanje i korišćenje komunalnih usluga vrši na osnovu ugovora zaključenog između davaoca komunalne usluge i korisnika, te 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 kojim se uređuje zaštita prava potrošača u Republici Srpskoj. Nadalje, prema članu 46. st. 1. i 2. i članu 47. stav 3. Zakona o zaštiti potrošača usluga od opšteg ekonomskog interesa je, između ostalog, i snabdijevanje toplotnom energijom, zatim, pružanje ekonomske usluge potrošaču se zasniva na ugovornom odnosu između potrošača i trgovca, a za pružanje ekonomske usluge posredstvom distributivne mreže trgovac je dužan da sa potrošačem zaključi ugovor u pisanoj formi. U konkretnom slučaju je, po ocjeni Suda, relevantna i odredba člana 10. 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), prema kojem su strane u obligacionim odnosima slobodne da u granicama prinudnih propisa, javnog poretka i dobrih običaja svoje odnose urede po svojoj volji.

Iz navedenih zakonskih odredaba, po ocjeni Suda, jasno proizlazi da je osnov za pružanje komunalne usluge snabdijevanja toplotnom energijom i korišćenje ove usluge ugovorni odnos između davaoca i korisnika usluge. Zbog toga je Sud utvrdio da je osporeno normiranje, kojim se, i pored odbijanja korisnika da zaključi ugovor sa davaocem o isporuci toplotne energije predviđa naplaćivanje ove usluge zbog isporuke iste, suprotno naprijed citiranim zakonskim normama. Sud, naime, smatra da odbijanjem zaključivanja ugovora o isporuci toplotne energije potencijalni korisnik jasno iskazuje namjeru o neprihvatanju ove usluge i nepristajanju na ugovorni odnos u tom smislu, zbog čega davalac usluge ne bi trebao ovom korisniku isporučivati toplotnu energiju. U vezi s tim, Sud posebno ukazuje na to da imperativna norma iz člana 10. Zakona o obligacionim odnosima, koja propisuje slobodu ugovaranja i ima značaj pravnog načela, potencijalnim ugovornim stranama daje autonomiju u izboru mogućnosti da zaključe određeni ugovor ili ne. Iz navedenog proizlazi da, i kada se uzme u obzir specifičnost usluge isporuke toplotne energije,

nastanak obligacije u konkretnom slučaju mora biti izraz slobodne volje davaoca i korisnika ove komunalne usluge. Stoga je, po ocjeni Suda, članom 13. stav 4. predmetne odluke narušen princip autonomije volje ugovornih strana iz člana 10. Zakona o obligacionim odnosima, jer se, prema osporenoj normi, korisniku usluge i pored odbijanja zaključenja ugovora, pa time i primanja usluge isporuke toplotne energije, ista isporučuje i naplaćuje.

Sud je, nadalje, ocijenio da propisivanje iz člana 17. stav 1. predmetne odluke nije suprotno Zakonu o obligacionim odnosima, kako to smatra davalac inicijative. Ovom odredbom regulisano je pitanje raskida ugovora o korišćenju toplotne energije uz istovremeni zahtjev korisnika za izdvajanje iz centralnog toplifikacionog sistema. Davalac inicijative osporava ovu normu navodeći da osporena odluka ne predviđa otkazivanje ugovora o pružanju usluge isporuke toplotne energije, zbog čega je, po njegovom mišljenju, raskid jedini način prestanka ugovornog odnosa između davaoca i korisnika ove usluge. Propisivanje iz člana 17. stav 1. ove odluke, po ocjeni Suda, ne isključuje zakonsku mogućnost otkaza ovog ugovora od strane korisnika, kako je to predviđeno Zakonom o obligacionim odnosima. Sama činjenica da osporena odluka ne sadrži odredbe o otkazu ugovora o korišćenju toplotne energije ne dovodi do povrede načela zakonitosti, jer se relevantne norme Zakona o obligacionim odnosima koje se odnose na otkaz ugovora direktno primjenjuju i na ugovore o isporuci i korišćenju toplotne energije. Istovremeno, Sud smatra potrebnim ukazati na to da uređivanje svih temeljnih pitanja ugovornih odnosa, pa time i načina prestanka ugovora, predstavlja zakonsku materiju, tako da su otkaz i raskid ugovora regulisani prevashodno relevantnim zakonskim normama.

Ocijenjujući osporenu normu člana 68. ove odluke, Sud je utvrdio da ovakvo propisivanje nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske. Naime, prema članu 12. stav 2. Ustava, nikome se ne može oduzeti ili ograničiti sloboda, osim u slučajevima i po postupku koji su utvrđeni zakonom. Takođe, članom 20. stav 1. Ustava utvrđeno je da niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo zakonom predviđeno kao kažnjivo djelo, niti mu se može izreći kazna koja za to djelo nije zakonom bila predviđena. Kako iz citiranih ustavnih odredaba proizlazi, propisivanje krivičnih djela i sankcija je u isključivoj nadležnosti zakonodavca. Dakle, jedino zakonom mogu biti propisana krivična djela i sankcije koji se odnose na korišćenje toplotne energije, kako to i jeste propisano članom 225. Krivičnog zakonika Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 64/17). Kada se ima u vidu navedeno, donosilac osporene odluke je, po ocjeni Suda, propisivanjem iz člana 68. ovog akta izašao iz okvira svojih ovlašćenja, jer je podzakonskim aktom jedinice lokalne samouprave uređivao materiju koja je u isključivoj ingerenciji zakonodavca. Shodno tome, Sud je ocijenio da je osporenim normiranjem narušeno i načelo podjele vlasti iz člana 69. Ustava, prema kojem zakonodavnu vlast ostavruje Narodna skupština. 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“ br. 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: Vojin Bojanić, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Duško Medić, Irena Mojović, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-72/18  
27. novembra 2019. godine

PREDSJEDNIK  
USTAVNOG SUDA  
Mr Džerard Selman, s.r.