

749

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-12/17
Sarajevo, 25.10.2017. godine

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine odlučujući o zahtjevu načelnika Opštine Banovići za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u vezi sa primjenom člana 73. st. 2. i 3. Zakona o električnoj energiji u Federaciji Bosne i Hercegovine, na osnovu člana IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u vezi sa Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave, održanoj dana 25.10.2017. godine, donio je

P R E S U D U

1. Utvrđuje se da je članom 73. st. 2. i 3. Zakona o električnoj energiji u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 66/13 i 94/16), povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu Opštine Banovići.

2. Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“, „Službenim novinama Tuzlanskog kantona“ i „Službenom glasniku Opštine Banovići“.

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Načelnik Opštine Banovići (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) je podneskom broj: 02/17 od 05.01.2017. godine, koji je zaprimljen u Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) dana 11.01.2017. godine, dostavio zahtjev za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u vezi sa primjenom člana 73. st. 2. i 3. Zakona o električnoj energiji u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Zakon).

U skladu sa Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva je ovlašten za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Federacije.

2. Stranke u postupku

Stranke u postupku u ovom predmetu su na osnovu Amandmana XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine podnosilac zahtjeva i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnosilac zahtjeva navodi da se iz sadržaja osporenih stavova člana 73. Zakona jasno vidi da je u suprotnosti sa Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 49/06 i 51/09).

Prema odredbi člana 73. stav 2. Zakona, subjekt nije dužan da plaća nijednu naknadu osim naknade koncesije i naknada utvrđenih drugim zakonima. Iz ove odredbe proizilazi da elektroenergetski subjekt kao investitor nije dužan da plaća naknade koje svojim propisom odredi jedinica lokalne samouprave, jer je donošenjem zakona o koncesiji i drugih zakona izvan nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Prema ovoj odredbi, Opština Banovići nema pravo da svojim propisom utvrdi i da naplati bilo kakvu naknadu (npr. naknadu izdavanja urbanističko-građevinske dokumentacije kao što su urbanistička saglasnost, odobrenje za građenje, upotrebna dozvola), u slučaju da je investitor izgradnje elektroenergetskog objekta elektroenergetski subjekt koji je prethodno riješio imovinsko-pravne odnose. Izdavanju urbanističko-građevinske dokumentacije prethode određeni troškovi, a to su troškovi uviđaja, iskoličenja građevine, komisije za tehnički pregled objekta pri izdavanju upotrebne dozvole itd. Ove troškove prethodno snosi organ jedinice lokalne samouprave koji je nadležan za izdavanje tih odobrenja, a naknadno ih, u skladu sa svojim propisom o naknadama, naplaćuje od investitora. U slučaju da se radi o izgradnji elektroenergetskog objekta i da je investitor elektroenergetski subjekt, troškove izdavanja dozvola, odobrenja i drugih naknada snosila bi neposredno jedinica lokalne samouprave, jer je ovom odredbom elektroenergetski subjekt oslobođen plaćanja bilo kakvih naknada osim propisanih zakonom. Ovom odredbom Opština Banovići dovedena je u neravnopravan položaj u odnosu na Federaciju Bosne i Hercegovine i kantone kojima je ostavljena mogućnost da zakonima propisuju i naplaćuju naknade za izdavanje urbanističko-građevinske dokumentacije i druge naknade u slučaju da se radi o elektroenergetskim objektima za koje Federacija Bosne i Hercegovine, odnosno, kanton izdaju takvu dokumentaciju. Također investitori koji nisu elektroenergetski subjekti i ne grade elektroenergetske objekte su obavezni da plaćaju naknade, čime se dovode u neravnopravan položaj sa elektroenergetskim subjektima kao investitorima.

Članom 73. stavom 3. Zakona, propisano je da elektroenergetski subjekt ima pravo postavljati svoje instalacije u javne površine kao i u putnom pojasu putne infrastrukture bez naknade. Iz ove odredbe proizilazi da elektroenergetski subjekt nije dužan da plaća naknade za instalacije postavljene u javnim površinama i putnom pojasu čime se jedinica lokalne samouprave onemogućava da donosi propise kojima utvrđuje naknadu za korištenje javnih dobara u slučaju da takva dobra koristi elektroenergetski subjekt. Dakle, elektroenergetskom subjektu dozvoljava se korištenje lokalnih resursa (građevinskog zemljišta i sl.) bez prava jedinice lokalne samouprave da odredi i naplati naknadu za korištenje tih resursa.

Iz naprijed navedenog jasno se vidi da se članom 73. st. 2. i 3. Zakona za vlasnike elektroenergetskih objekata propisuju posebne pogodnosti, čime se krši osnovno pravo na jednakost pred zakonom i vrši diskriminacija, a sve na račun jedinice lokalne samouprave. Ovim odredbama povrjeđuju se prava iz vlastite nadležnosti Opštine Banovići zasnovana članom 8. stav 3. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i članom 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Na osnovu iznesenog traže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojim će utvrditi povredu prava na lokalnu samoupravu Opštine Banovići, te da se osporene odredbe neće primjenjivati od dana objavljivanja presude u „Službenim novinama Federacije BiH“ ili, alternativno, da se da mogućnost Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, da u roku od tri ili šest mjeseci od dana objavljivanja presude u „Službenim novinama Federacije BiH“, uskladi osporene odredbe sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je aktom broj: U-12/17 od 13.01.2017. godine, zatražio od Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, odgovor na zahtjev podnosioca.

Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine nisu dostavili odgovor.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman XCVI

U članu IV.C.10 iza stava (2) dodaje se novi stav (3) koji glasi:

„(3) Zaštitu prava na lokalnu samoupravu osigurava Ustavni sud. Takav postupak pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti opštine i gradovi, kao i udruženja opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud odlučuje o sporovima između jedinica lokalne samouprave i kantona ili Federacije na zahtjev opštinskog ili gradskog vijeća, načelnika opštine ili gradonačelnika grada, ili udruženja opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine.“

Dosadašnji st. (3) i (4) postaju st. (4) i (5);

B. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi

Član 9.

Izvor finansiranja lokalnih vlasti

1. Lokalne vlasti će, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlaštenja.

2. Izvori finansiranja lokalnih vlasti će biti primjereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon.

3. Najmanje jedan dio sredstava lokalnih vlasti će poticati od lokalnih taksu i naknada za koje lokalne vlasti, u mjeri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.

4. Sistemi finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno raznoliki i elastični kako bi omogućili usklađivanje, u najvećoj mjeri, sa stvarnom procjenom troškova za objavljivanje njihovih aktivnosti.

...

C. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

(„Službene novine Federacije BiH“, br.: 49/06 i 51/09)

Član 8. stav 3.

(...)

U vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave posebno spadaju:

...

- utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara;
- utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem;
- utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave;
- donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;

(...)

58. stav 2.

(…).

Federacija Bosne i Hercegovine i kantoni dužni su da usklade svoje zakone sa ovim zakonom, te da izvrše prijenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave ovim zakonom, u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

(…).

D. Zakon o električnoj energiji u Federaciji Bosne i Hercegovine

(„Službene novine Federacije BiH“, br.: 66/13 i 94/15);

Član 73. st. 2. i 3.

Rješavanje imovinsko-pravnih odnosa

(…).

(2) Na objekte čiji su imovinsko-pravni odnosi uređeni u skladu sa stavom (1) ovog člana, elektroenergetski subjekt nije dužan plaćati posebne naknade osim naknade za koncesiju i naknada utvrđenih drugim zakonima, a u slučaju nastanka štetnog događaja dužan je učinjenu štetu nadoknaditi.

(3) Elektroenergetski subjekt koji obavlja svoju djelatnost kao javnu uslugu ima pravo svoje instalacije postavljati u javne površine kao i u putnom pojasu putne infrastrukture bez naknade u skladu sa važećim tehničkim i drugim propisima, uz obavezu pribavljanja saglasnosti od institucija nadležnih za upravljanje javnim površinama.

6. Ustavno-sudska praksa Ustavnog suda Federacije

Presuda broj: U-55/14 od 07.10.2015. godine, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 5/16.

7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

U ovome ustavno sudskom predmetu Ustavni sud Federacije nije zakazao javnu raspravu jer nije bilo potrebno iz razloga što nema spornih činjeničnih pitanja koja bi bilo nužno utvrditi na javnoj raspravi uz učešće stranaka u postupku, a već ima izgrađenu ustavnosudsku praksu u pogledu osporenog člana zakona.

U postupku rješavanja ovog predmeta Ustavni sud Federacije je pošao od člana VI.2. (1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojem se u opštinama ostvaruje pravo na lokalnu samoupravu, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, međunarodnih ugovora, opštih pravila međunarodnog prava i drugih sporazuma koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine i čine sastavni dio pravnog poretka u Bosni i Hercegovini.

Zakonom se uređuje funkcionisanje elektroenergetskog sektora, elektroprivredne djelatnosti, razvoj i funkcionisanje tržišta električne energije, kao i opšti uslovi za isporuku električne energije, planiranje i razvoj, izgradnja i rekonstrukcija i održavanje elektroenergetskih objekata te nadzor nad provođenjem ovog zakona, dok se prijenos električne energije i druga pitanja vezana za upravljanje i vođenje elektroenergetskog sistema ne regulišu ovim zakonom.

Prema stavu 2. člana 58. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, od 30.08.2006. godine, i koji je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja, Federacija Bosne i Hercegovine i kantoni su bili dužni uskladiti svoje zakone sa citiranim zakonom, te izvršiti prijenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave istim Zakonom u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu. Kako je taj Zakon stupio na snagu dana 07.09.2006. godine, a Zakon o električnoj energiji donesen i objavljen u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 66/13 od 28.08.2013. godine, nesumnjivo se zaključuje da je propisivanjem svojevrsne odgovornosti koje se nameću opštinama kao jedinicama lokalne samouprave, a koje su predmet regulisanja osporenih odredbi člana 73. st. 2. i 3. Zakona, jer podrazumijevaju izdavanje propisanih određenih pravnih akata i dozvola, te i činjenja od strane opštinskih organa za regulisanje izdavanja obavezne urbanističko-građevinske dokumentacije i sl., a bez istovremenog prijenosa i potrebnih sredstava za njihovo vršenje, povrjeđuju pravo lokalne samouprave, pa time i Opštine Banovići kao jedinice lokalne samouprave. Naime, prema propisanom stanju stvari, elektroenergetski subjekt nije dužan plaćati posebne naknade osim naknade za koncesiju i naknada utvrđenih drugim zakonima, odnosno, elektroenergetski subjekt koji obavlja svoju djelatnost kao javnu uslugu ima pravo svoje instalacije postavljati u javne površine kao i u putnom pojasu putne infrastrukture, ali se oslobađa naknade u skladu sa važećim tehničkim i drugim propisima, uz obavezu pribavljanja saglasnosti od institucija nadležnih za upravljanje javnim površinama, a iste su izvorno imovina jedinica lokalne samouprave.

Ustavni sud Federacije uvažava činjenicu da elektroenergetski sektor, kao sektor od opšteg javnog interesa može imati određene pogodnosti, kakve su i predviđene Zakonom, no, one ne mogu biti na štetu prava jedinica lokalne samouprave, te, ukoliko viši nivo vlasti propisuje oslobađanja od taksi i naknada koje pripadaju jedinicama lokalne samouprave, dužan je istovremeno obezbijediti i prijenos sredstva za njihovo obavljanje, što osporenim članom nije učinjeno.

Naime, iz utvrđenog činjeničnog stanja nesumnjivo se zaključuje da iz stava 2. člana 73. Zakona proističe da elektroenergetski subjekt kao investitor nije dužan da plaća naknade koje svojim propisom odredi jedinica lokalne samouprave, zbog toga što je donošenje Zakona o koncesiji i drugih zakona izvan nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Prema ovoj odredbi, u slučaju da je investitor izgradnje elektroenergetskog objekta elektroenergetski subjekt koji je prethodno riješio imovinsko-pravne odnose, jedinica lokalne samouprave nema pravo da svojim propisom utvrdi i da

naplati bilo kakvu naknadu, kao što je naknada za izdavanje urbanističko-građevinske dokumentacije (npr. urbanistička saglasnost, odobrenje za građenje, upotrebna dozvola). Izdavanju urbanističko-građevinske dokumentacije prethode određeni troškovi, kao što su troškovi uviđaja, iskoličenja građevine, komisije za tehnički pregled objekta pri izdavanju upotrebne dozvole i sl. Ove troškove prethodno snosi organ jedinice lokalne samouprave koji je nadležan za izdavanje tih odobrenja, a naknadno ih u skladu sa svojim propisom o naknadama naplaćuje od investitora. Osim toga, kada je u pitanju izgradnja elektroenergetskog objekta i ukoliko je investitor elektroenergetski subjekt, troškove izdavanja dozvola, odobrenja i drugih naknada snosi neposredno jedinica lokalne samouprave, jer je prema ovoj odredbi elektroenergetski subjekt oslobođen plaćanja bilo kakvih naknada osim onih propisanih zakonom.

Također, iz odredbe stava 3. člana 73. Zakona proističe da elektroenergetski subjekt bez naknade ima pravo postavljati svoje instalacije u javne površine kao i u putnom pojasu putne infrastrukture. Iz ove odredbe proizilazi da elektroenergetski subjekt nije dužan da plaća naknade za instalacije postavljene u javnim površinama i putnom pojasu u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, čime se jedinicama lokalne samouprave onemogućava donošenje propisa kojima se utvrđuje naknada za korištenje javnih dobara u slučaju da takva dobra koristi elektroenergetski subjekt.

Ustavni sud Federacije je stanovišta da se stavovima 2. i 3. člana 73. Zakona, kojim se propisuje rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, na jedinice lokalne samouprave vrši svojevrstan prijenos poslova i nadležnosti bez istovremenog prijenosa i potrebnih sredstava za njihovo vršenje, na koji način se povrjeđuje pravo jedinica na lokalnu samoupravu, u konkretnom slučaju, pravo na lokalnu samoupravu Opštine Banovići.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je jednoglasno u sastavu: predsjednica Suda, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, dr. sc. iur. Šahbaz Džihanović, Aleksandra Martinović prof. dr. Edin Muminović, dr. sc. Kata Senjak i Mladen Srdić, sudije Suda.

Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine

Vesna Budimir, v.r.