

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-12/17
Sarajevo, 22.11.2017. godine

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
DOM NARODA
SARAJEVO

Primljeno:	27-11-2017		
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrij.
02 -	02 -	120	/17

DOM NARODA
PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
n/r Predsjedateljice doma

PREDMET: Dostava presude

U prilogu Vam dostavljamo presudu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-12/17 od 25.10.2017. godine.

S poštovanjem,



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Vesna Budimir

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 Općine Banovići za zaštitu prava na lokalnu samoupravu u svezi s primjenom članka 73. st. 2. i 3. Zakona o električnoj energiji u Federaciji Bosne i Hercegovine, na temelju članka IV.C.3.10.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u svezi s 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 člankom 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 Općine Banovići.
2. Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“, „Službenim novinama Tuzlanskog kantona“ i „Službenom glasniku Općine Banovići“.

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

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

Sukladno s Amandmanom XCVI na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva je ovlašten za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Federacije.

2. Stranke u postupku

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

3. Bitni navodi zahtjeva

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

Prema odredbi članka 73. stavak 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, Općina Banovići nema pravo da svojim propisom utvrdi i da naplati bilo kakvu naknadu (npr. naknadu izdavanja urbanističko-građevinske dokumentacije kao što su urbanistička suglasnost, odobrenje za građenje, uporabna 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 uporabne dozvole itd. Ove troškove prethodno snosi organ jedinice lokalne samouprave koji je nadležan za izdavanje tih odobrenja, a naknadno ih, sukladno 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 Općina Banovići dovedena je u neravno pravan 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 obvezni da plaćaju naknade, čime se dovode u neravno pravan položaj sa elektroenergetskim subjektima kao investitorima.

Člankom 73. stavkom 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 člankom 73. st. 2. i 3. Zakona za vlasnike elektroenergetskih objekata propisuju posebne pogodnosti, čime se krši temeljno pravo na jednakost pred zakonom i vrši diskriminacija, a sve na račun jedinica lokalne samouprave. Ovim odredbama povrjeđuju se prava iz vlastite nadležnosti Općine Banovići utemeljena člankom 8. stavak 3. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i člankom 9. Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Na temelju iznesenog traže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojim će utvrditi povredu prava na lokalnu samoupravu Općine 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, Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o načelima 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 Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, odgovor na zahtjev podnosioca.

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

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman XCVI

U članku IV.C.10 iza stavka (2) dodaje se novi stavak (3) koji glasi:

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

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

B. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Članak 9.

Izvor financiranja lokalnih vlasti

1. Lokalne vlasti će, sukladno s ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore financiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlaštenja.
2. Izvori financiranja lokalnih vlasti će biti primjereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon.
3. Najmanje jedan dio sredstava lokalnih vlasti će poticati od lokalnih pristojbi i naknada za koje lokalne vlasti, u mjeri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.
4. Sustavi financiranja 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 načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

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

Članak 8. stavak 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 pristojbama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;

(...)

58. stavak 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);

Članak 73. st. 2. i 3.

Rješavanje imovinsko-pravnih odnosa

(...).

(2) Na objekte čiji su imovinsko-pravni odnosi uređeni sukladno sa stavkom (1) ovog članka, 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 sukladno sa važećim tehničkim i drugim propisima, uz obvezu pribavljanja suglasnosti 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 članka zakona.

U postupku rješavanja ovog predmeta Ustavni sud Federacije je pošao od članka VI.2. (1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojem se u općinama ostvaruje pravo na lokalnu samoupravu, Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, međunarodnih ugovora, općih 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 funkcioniranje elektroenergetskog sektora, elektroprivredne djelatnosti, razvoj i funkcioniranje tržišta električne energije, kao i opći uvjeti 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 sustava ne reguliraju ovim zakonom.

Prema stavku 2. članka 58. Zakona o načelima 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 s 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 svojevrzne odgovornosti koje se nameću općinama kao jedinicama lokalne samouprave, a koje su predmet reguliranja osporenih odredbi članka 73. st. 2. i 3. Zakona, jer podrazumijevaju izdavanje propisanih određenih pravnih akata i dozvola, te i činjenja od strane općinskih organa za reguliranje izdavanja obvezne urbanističko-građevinske dokumentacije i sl., a bez istovremenog prijenosa i potrebnih sredstava za njihovo vršenje, povrjeđuju pravo lokalne samouprave, pa time i Općine 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 sukladno s važećim tehničkim i drugim propisima, uz obvezu pribavljanja suglasnosti 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 općeg 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 pristojbi i naknada koje pripadaju jedinicama lokalne samouprave, dužan je istovremeno obezbijediti i prijenos sredstva za njihovo obavljanje, što osporenim člankom nije učinjeno.

Naime, iz utvrđenog činjeničnog stanja nesumnjivo se zaključuje da iz stavka 2. članka 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 suglasnost, odobrenje za građenje, uporabna dozvola). Izdavanju urbanističko-građevinske dokumentacije prethode određeni troškovi, kao što su troškovi uviđaja, iskoličenja građevine, komisije za tehnički pregled objekta pri izdavanju uporabne dozvole i sl. Ove troškove prethodno snosi organ jedinice lokalne samouprave koji je nadležan za izdavanje tih odobrenja, a naknadno ih sukladno 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 stavka 3. članka 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 stavicima 2. i 3. članka 73. Zakona, kojim se propisuje rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, na jedinice lokalne samouprave vrši svojevrsan 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 Općine 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, suci Suda.



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Vesna Budimir