

BOSNA I HERCEGOVINA  
REPUBLIKA SRPSKA  
VRHOVNI SUD REPUBLIKE SRPSKE  
Broj: 11 0 U 024052 21 Uvp  
Banjaluka, 8.4.2022. godine

Vrhovni sud Republike Srpske u vijeću sudija Strahinje Ćurkovića, predsjednika vijeća, Božane Vulić i Merside Bjelobrk, članova vijeća, uz sudjelovanje zapisničara Zdravke Čučak, u upravnom sporu po tužbi „M.“ d.o.o B. (u daljem tekstu tužilac), koga zastupa punomoćnik B.P., advokat iz B., protiv rješenja broj ... od 26.12.2018. godine tuženog Ministarstva u predmetu utvrđivanja komunalne naknade, odlučujući o zahtjevu tužioca za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u Banjaluci broj 11 0 U 024052 19 U od 5.1.2021. godine, u sjednici vijeća održanoj dana 8.4.2022. godine, donio je

## PRESUDU

Zahtjev se odbija.

Odbija se zahtjev tužioca za naknadu troškova upravnog spora.

## Obrazloženje

Pobijanom presudom odijena je tužba protiv osporenog akta i odbijen zahtjev tužioca za naknadu troškova upravnog spora. Osporenim aktom odbijena je žalba tužioca izjavljena protiv rješenja Odjeljenja za komunalne poslove Grada B. broj ....od 15.6.2017. godine, kojim je utvrđena obaveza plaćanja komunalne naknade na poslovnom prostoru koji se nalazi u B. u Ulici Isaije Mitrovića broj 1, korisne površine 315 m<sup>2</sup>, u mjesečnom iznosu od 51,50 KM, a koja obaveza teče od 1.1.2017. do 31.12.2019. godine.

Odbijanje tužbe je obrazloženo prihvatanjem razloga iz osporenog akta da Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj U-58/15 od 26.10.2016. godine nije osnov za ukidanje obaveze plaćanja komunalne naknade koja je propisana članom 24 Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11 i 100/17) i Odlukom o komunalnoj naknadi Grada B. („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ broj 5/13 i 39/16, u daljem tekstu: Odluka). Pomenutom Odlukom Ustavnog suda je utvrđeno da je član 2 stav 1 Odluke u dijelu koji glasi „privremenom ili stalnom, izgrađenom sa odobrenjem za građenje ili bez odobrenja za građenje“ i stav 2 navedene Odluke u dijelu šta se smatra drugim prostorom nisu u saglasnosti sa Ustavom, pa su neosnovani navodi tužioca istaknuti u pravcu postojanja obaveze iz perioda od 1.1.2013. do 31.12.2016. godine, jer taj period nije obuhvaćen prvostepenim rješenjem. Takođe se ističe da nisu povređena pravila postupka zbog toga što je rješenje doneseno u skraćenom postupku, jer osnov za takvo postupanje nalazi se u članu 129 Zakona o Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18, u daljem tekstu: ZOUP).

Dalje se ističe da je tačan navod tuženog da je prvostepeno rješenje kojim je tužiocu utvrđena obaveza plaćanja naknade za poslovni prostor počev od 1.1.2017. do 31.12.2019. godine zasnovano na Odluci o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ broj 39/16) koja je stupila na snagu 5.1.2017. godine što znači da je ista primijenjena retroaktivno, ali samo za prvih pet dana januara 2017. godine, ali ta činjenica nije od uticaja jer obaveza plaćanja ove naknade ustanovljena je Odlukom iz 2013. godine, a ova obaveza se odnosi na sve obveznike iz člana 24 Zakona o komunalnim djelatnostima. Ukoliko bi se primijenila samo Odluka iz 2013. godine onda bi ta naknada bila utvrđena na štetu tužioca, jer bi broj bodova po toj Odluci iznosio 258, a po izmijenjenoj Odluci iz 2016. godine iznosi 217 bodova za utvrđivanje naknade za poslovni prostor.

Blagovremenim zahtjevom za vanredno preispitivanje tužilac osporava ovu odluku zbog povrede zakona, drugog propisa ili opšteg akta, zbog povrede propisa o postupku koja je mogla biti od uticaja na rješenje stvari. Odluka o komunalnoj naknadi najranije se mogla i može primjenjivati po objavljivanju, a ista je stupila na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Grada B. (član 4 Odluke), a ne retroaktivno od 1. januara 2017. godine. Izmjenama Odluke o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Grada Banjaluka“ broj 39/16) se stavlja van snage Odluka o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik grada Banjaluka“ 5/13) i po istoj, obveznici, a nakon provedenog upravnog postupka utvrđivanja obaveze, imaju obavezu plaćanja komunalne naknade tek po pravosnažnosti upravnog akta, odnosno rješenja, a ne kako je to pobijanom rješenjem određeno od 1. januara 2017. godine. Povratno dejstvo pojedinih odredaba je izuzetak. Uvođenje povratnog dejstva se mora opravdati opštim interesom koji se opet mora utvrditi u postupku donošenja zakona (član 110 stav 2 Ustava RS), a što u konkretnom nije učinjeno. Odluka o komunalnoj naknadi koja je ocijenjena neustavnom, odnosno nezakonitom, ne može biti akt na osnovu kojeg se donose rješenja o obavezama pravnih ili fizičkih lica za plaćanje komunalne naknade. Pored navedenog, prvostepeno rješenje je donijeto bez saslušanja stranke i bez vođenja upravnog postupka, čime je povrijeđeno načelo saslušanja stranke u upravnom postupku, a obrazloženje koje je tuženi dao, ne sadrži razloge na osnovu kojih je odlučeno, iz kojeg razloga je osporeno rješenje nezakonito. Predlaže da se zahtjev uvaži i pobijana presuda preinači tako da se usvoji tužba ili ukine pobijana presuda, uz naknadu troškova postupka.

U odgovoru na zahtjev tuženi navodi da ostaje kod razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja. Predlaže da se zahtjev odbije.

Razmotrivši zahtjev, odgovor na zahtjev, pobijanu presudu i cjelokupne spise predmetne upravne stvari na osnovu odredbe člana 39. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 109/05 i 63/11, u daljem tekstu ZUS), odlučeno je kao u izreci presude iz sljedećih razloga:

Iz podataka spisa proizlazi da je prvostepenim rješenjem od 15.6.2017. godine tužiocu utvrđena obaveza plaćanja komunalne naknade u mjesečnom iznosu od 61,50 KM počev od 1.1.2017. do 31.12.2019. godine koju obavezu je dužan plaćati mjesečno do 15-tog u mjesecu za protekli mjesec u korist računa Javnih prihoda Grada B. Osporenim aktom je odbijena žalba, a pobijanom presudom je odbijena tužba i održan na snazi osporeni akt iz razloga koji su navedeni u uvodnom dijelu obrazloženja ove odluke.

Pobijana presuda je pravilna.

Na osnovu odredbe člana 22 stav 1 Zakona, skupština jedinice lokalne samouprave u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima propisuje obavezu plaćanja komunalne naknade za korištenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje, a na osnovu stava 2 ovog člana Odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave kojom se uvodi obaveza plaćanja komunalne naknade određuju se osnov i mjerilo kojim se utvrđuje visina naknade zavisno od stepena opremljenosti naselja komunalnim objektima i uređajima zajedničke komunalne potrošnje i kvaliteta i standarda komunalnih proizvoda i usluga.

Takođe, odredbom člana 24 Zakona o komunalnim djelatnostima je propisano da su obveznici komunalne naknade vlasnici stambenog, poslovnog ili drugog prostora, nosioci stanarskog prava, zakupci stambenog, poslovnog ili drugog prostora, odnosno fizička i pravna lica koja su korisnici objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje.

Isto tako, Odlukom o komunalnoj naknadi iz 2013. godine utvrđena je obaveza plaćanja komunalne naknade za korištenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje i propisan osnov i mjerila po osnovu kojih se određuje visina naknade, obračun i rokovi plaćanja. Članom 2 stav 1 te Odluke propisano je da su obveznici komunalne naknade vlasnici ili nosioci prava raspolaganja na stambenom, poslovnom ili drugom prostoru, privremenom ili stalnom, izgrađenom sa odobrenjem za građenje ili bez odobrenja za građenje, nosioci stanarskog prava, zakupci stambenog, poslovnog i drugog prostora, odnosno fizička i pravna lica koji su korisnici objekta i uređaja komunalne potrošnje. Stavom 2 ovog člana je propisano da se pod drugim prostorom, u smislu ove odluke, smatraju garažni prostor, pomoćni prostor, kao i dvorišni i gospodarski prostori i slično.

Odlukom Ustavnog suda broj U-58/15 od 26.10.2016. godine utvrđeno je da član 2 stav 1 u dijelu koji glasi „privremenom ili stalnom, izgrađenom sa odobrenjem za građenje ili bez odobrenja za građenje“ kao i stav 2 ove odluke nisu u saglasnosti sa Ustavom RS i Zakonom o komunalnoj djelatnosti i danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda RS u Službenom glasniku 07.11.2016. godine ove odredbe Odluke su prestale važiti. Nakon toga, donesena je Odluka o izmjeni Odluke o komunalnoj naknadi objavljena u Službenom glasniku Grada B. broj 39/16 kojom je članom 1 izmijenjen član 2 Odluke iz 2013. godine tako da isti glasi „obavezu plaćanja komunalne naknade imaju obveznici utvrđeni članom 24 Zakona“.

Iz navedenog, proizlazi da su Zakon o komunalnim djelatnostima i Odluka o komunalnoj naknadi iz 2013. godine pravni osnov za donošenje rješenja o obavezi plaćanja komunalne naknade, pa ne stoji navodi zahtjeva da nakon što je donesena odluka Ustavnog suda RS nije postojao pravni osnov za utvrđivanje ove obaveze.

Naime, Odluka o izmjeni Odluke o komunalnoj naknadi iz 2016. godine kojom je izmijenjen član 2 Odluke o komunalnoj naknadi iz 2013. godine na način da ta izmjena glasi „obavezu plaćanja komunalne naknade imaju obveznici utvrđeni članom 24 Zakona“, objavljena je u Službenom glasniku Grada B. broj 39/16 od 05.01.2017. godine, a rješenje o utvrđivanju plaćanja komunalne naknade doneseno je

15.6.2017. godine, pa se ne može govoriti o retroaktivnoj primjeni propisa. Stoga je neosnovano pozivanje na gore navedenu Odluku o dopuštenosti Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu od 11. jula 2006. godine u predmetu Bogunović protiv Hrvatske.

Istina, stoji činjenica, koju je konstatovao i nižestepeni sud, da se retroaktivnost primjene navedene odluke odnosi samo na prvih 5 dana, ali to nije takvog značaja da bi rješenje bilo nezakonito, jer se radi o zanemarivo kratkom vremenskom periodu u odnosu na ukupno utvrđeni period od tri godine (od 1.1.2017. do 31.12. 2019.).

Ne stoji navod tužioca istaknut u zahtjevu da činjenica što je prvostepeno rješenje i osporeni akt doneseni bez saslušanja tužioca kao stranke povređen član 9 ZOUP, jer su bili ispunjeni uslovi iz odredbe člana 129 stav 2 ZOUP, kojom je propisano da organ može po skraćenom postupku riješiti stvar ako se stanje stvari može utvrditi na osnovu službenih podataka kojima organ raspolaže, a nije potrebno posebno saslušanje stranke radi zaštite njenih prava, odnosno pravnih interesa, da se donese upravni akt u skraćenom postupku. U konkretnom slučaju upravni organi su donijeli prvostepeno rješenje i osporeni akt na osnovu službenih podataka kojima organ raspolaže pa nije ni bilo potrebe za saslušanjem tužioca kao stranke, pogotovo što je tužilac učestvovao u postupku prvo podnošenjem žalbe, a kasnije tužbe i zahtjeva i na taj način mu je omogućeno učešće u postupku, te zaštita njegovih prava i pravnih interesa.

Takođe ne stoji navod da osporeni akt nema razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na odluku iz dispozitiva rješenja, jer i prvostepeno rješenje i osporeni akt sadrže potpune i argumentovane razloge koji opravdavaju donesenu odluku, a što je detaljno obrazloženo nižestepeni sud u pobijanoj presudi koje razloge kao pravilne i dovoljne prihvata i ovaj sud.

Iz navedenih razloga, ovaj sud nalazi da pobijanom presudom nije ostvaren nijedan razlog njene nezakonitosti iz odredbe člana 35 stav 2 ZUS, pa se zahtjev tužioca, na osnovu odredbe člana 40 stav 1 tog zakona, odbija kao neosnovan.

Tužilac nije uspio u sporu iz kojeg razloga je njegov zahtjev za naknadu troškova upravnog spora primjenom člana 49a. stav 1. ZUS, odbijen.

Zapisničar  
Zdravka Čučak

Predsjednik vijeća  
Strahinja Ćurković

Za tačnost otpavka ovjerava  
Rukovodilac sudske pisarnice  
Biljana Ačić