

**ODLUKA USTAVNOG SUDA BROJ IUO 157/2018 -  
OCENA USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI PRAVILNIKA O  
USLOVIMA ZA PODNOŠENJE I REŠAVANJE  
ZAHTEVA KRAJNJEG KUPCA ZA OBUSTAVU  
ISPORUKE TOPLOTNE ENERGIJE ("SL. LIST GRADA  
KRUŠEVCA", BROJ 4/2018)**

**Ustav Republike Srbije**

**član 168**

*Ustavni sud u sastavu: predsednik Snežana Marković i sudije Gordana Ajnšpiler Popović, Lidija Đukić, Tatjana Đurkić, Vesna Ilić Prelić, dr Tamaš Korhec (Korhecz Tamás), Miroslav Nikolić, dr Vladan Petrov, dr Nataša Plavšić, dr Jovan Ćirić, dr Milan škulić i dr Tijana šurlan, na osnovu člana 167. stav 1. tač. 1. i 3. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 2. jula 2020. godine, doneo je*

**ODLUKU**

*Utvrđuje se da Pravilnik o uslovima za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za obustavu isporuke toplotne energije ("Službeni list grada Kruševca", broj 4/18) nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.*

**Obrazloženje**

*Ustavnom sudu podneta je inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika navedenog u izreci. Inicijator ističe da je Nadzorni odbor JKP "Gradska toplana" postupio suprotno zakonu i Odluci o organizovanju JKP "Gradska toplana", jer je neovlašćeno doneo osporeni Pravilnik, odnosno da ovaj organ nije nadležan za donošenje osporenog akta. Inicijator posebno osporava odredbe člana 4. Pravilnika, za koje smatra da su u suprotnosti sa odredbama čl. 10. do 15. Zakona o obligacionim odnosima i čl. 207. i 208. Zakona o energetici i ističe da su uslovi koje mora ispuniti kupac da bi mu energetske subjekt, na njegov zahtev, obustavio isporuku toplotne energije "jako otežani i gotovo nemogući i ne zavise od njegove volje, te su u suprotnosti sa načelima autonomije volje i ravnopravnosti stranaka, kao osnovnim načelima obligacionog prava". Takođe navodi da bi, saglasno načelu autonomije volje, trebalo "da su ugovorne strane slobodne da raskinu ugovor saglasno izjavi volje, dok je ovim Pravilnikom potpuno suprotno predviđeno i ostvarenje tih uslova zahteva niz radnji krajnjeg kupca, koje on ne može ispuniti jer ne zavise od njegove volje".*

*Donosilac osporenog akta, Nadzorni odbor JKP "Gradska toplana" Kruševac, u odgovoru dostavljenom Ustavnom sudu 11. februara 2020. godine, ističe da je "sasvim jasno da donošenje podzakonskih akata preduzeća spada u nadležnost Nadzornog odbora, što je ovde slučaj", te da nije jasno zašto se pitanje nadležnosti za donošenje osporenog Pravilnika, "koji je na snazi bez izmena, postavlja kao sporno". Takođe smatra da su svi navodi inicijatora*

neosnovani i kao dokaz toga prilaže sudsku praksu "koja se tiče sporova raskida ugovornih strana, odnosno isključenja sa toplovodne mreže, koja je dokaz neosnovanosti inicijative u delu navedenih obligacionih odnosa i spada u nadležnost sudova opšte nadležnosti a ne u nadležnost Ustavnog suda".

U sprovedenom postupku, Ustavni sud je utvrdio da je osporeni Pravilnik o uslovima za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za obustavu isporuke toplotne energije ("Službeni list grada Kruševca", broj 4/18), 19. jula 2017. godine doneo Nadzorni odbor Javnog komunalnog preduzeća "Gradska toplana" Kruševac, pozivajući se, pored ostalog, na odredbe člana 361. Zakona o energetici ("Službeni glasnik RS", broj 145/14), kao i da je Gradsko veće grada Kruševca, Rešenjem III broj 023-41/17 od 4. avgusta 2017. godine, dalo saglasnost na navedeni Pravilnik. Osporenim Pravilnikom se definišu uslovi za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za obustavu isporuke toplotne energije zajedničkim instalacijama za zagrevanje prostora i sanitarne tople vode (u daljem tekstu: Obustava isporuke toplotne energije) (član 1.). Pravilnikom se, takođe, određuje: ko vrši obustavu isporuke toplotne energije, o čijem trošku i u kom periodu (član 3.); uslovi pod kojima se krajnjem kupcu, koji se toplotnom energijom snabdeva sa zajedničkog mernog mesta, može obustaviti isporuka toplotne energije (član 4.); postupak obustave isporuke toplotne energije (čl. 5. do 9.); postupak kontrole nakon izvršene obustave i obaveza plaćanja fiksnog dela troškova za kupca kome je obustavljena isporuka (član 10.); uslovi pod kojima skupština stambene zajednice ima pravo da otkáže korišćenje toplotne energije (član 13.); uslovi pod kojima se vrši obustava isporuke toplotne energije za pojedinačne stambene objekte (član 14.); uslovi za ponovno priključenje na sistem daljinskog grejanja (čl. 15. i 16.).

Zakonom o komunalnim delatnostima ("Službeni glasnik RS", br. 88/11, 104/16 i 95/18) određeno je: da je proizvodnja, distribucija i snabdevanje toplotnom energijom komunalna delatnost od opšteg interesa, tj. delatnost od značaja za ostvarenje životnih potreba fizičkih i pravnih lica kod kojih je jedinica lokalne samouprave dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njenim vršenjem (član 2. st. 1. i 2.); da skupština jedinice lokalne samouprave odlukama propisuje način obavljanja komunalne delatnosti, kao i opšta i posebna prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti i korisnika usluga na svojoj teritoriji, uključujući i način plaćanja cene komunalne usluge, način vršenja kontrole korišćenja i naplate komunalne usluge i ovlašćenja vršioca komunalne delatnosti u vršenju kontrole i mere koje su kontrolori ovlašćeni da preduzimaju (član 13. stav 1.); da je vršilac komunalne delatnosti dužan da organizuje svoj rad i poslovanje na način kojim se obezbeđuje trajno i nesmetano pružanje komunalnih usluga korisnicima pod uslovima i na način uređen zakonom, propisima i standardima donesenim na osnovu zakona (član 14. tačka 1)); da odluku o promeni cena komunalnih usluga donosi vršilac komunalne delatnosti i da na odluku o promeni cena komunalnih usluga iz člana 2. stav 3. tač. 1)-8) ovog zakona, osim prevoza posmrtnih ostataka umrlog, saglasnost daje nadležni organ jedinice lokalne samouprave (član 28. st. 1. i 2.).

Zakonom o energetici ("Službeni glasnik RS", br. 145/14 i 95/18 - dr. zakon) propisano je: da jedinica lokalne samouprave svojim propisom utvrđuje, između ostalog, uslove isporuke i snabdevanja toplotnom energijom kupaca na svom području, prava i obaveze proizvođača, distributera, snabdevača i krajnjih kupaca toplotne energije, donosi propis kojim se uređuje način raspodele troškova sa zajedničkog mernog mesta u toplotnoj predajnoj stanici i uslovi i način održavanja dela sistema od završetka distributivnog sistema do krajnjeg kupca, uključujući i njegovu grejnu opremu, prava i obaveze krajnjih kupaca toplotne energije, posebno u slučaju prestanka ugovora, kao i uslove za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za

*obustavu isporuke toplotne energije, daje saglasnost na cene toplotne energije i propisuje druge uslove za obezbeđenje pouzdanog i sigurnog snabdevanja kupaca toplotnom energijom, u skladu sa zakonom (člana 361. stav 1.); da energetska subjekt koji obavlja energetska delatnost snabdevanja toplotnom energijom utvrđuje cenu snabdevanja krajnjih kupaca i da se ova cena utvrđuje na osnovu metodologije koju donosi Vlada (član 363. st. 1. i 2.).*

*Iz navedenih odredaba zakona, po oceni Ustavnog suda, proizlazi da se način obavljanja komunalne delatnosti, opšta i posebna prava i obaveze vršilaca komunalne delatnosti (javnih preduzeća, privrednih društava, preduzetnika ili drugih privrednih subjekata) i korisnika usluga, uključujući i prava i obaveze krajnjih kupaca toplotne energije, posebno u slučaju prestanka ugovora, kao i uslovi za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za obustavu isporuke toplotne energije, propisuju odlukama skupštine jedinice lokalne samouprave, a da je vršilac komunalne delatnosti jedino nadležan da svojim aktom, uz saglasnost nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, odredi cenu usluge. Kako su osporenim Pravilnikom uređeni uslovi za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za obustavu isporuke toplotne energije, Ustavni sud je ocenio da su osporenim aktom uređeni odnosi koji se na osnovu Zakona o energetici i Zakona o komunalnim delatnostima uređuju aktom jedinice lokalne samouprave. Imajući u vidu da je osporeni Pravilnik donelo javno preduzeće - vršilac komunalne delatnosti proizvodnje, distribucije i snabdevanja toplotnom energijom, koje zakonom nije ovlašćeno da svojim aktom uređuje uslove za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za obustavu isporuke toplotne energije, Ustavni sud je utvrdio da ovaj pravilnik, iz navedenog razloga, u celini nije u saglasnosti sa zakonom.*

*Kako je Ustavni sud utvrdio da osporeni Pravilnik o uslovima za podnošenje i rešavanje zahteva krajnjeg kupca za obustavu isporuke toplotne energije u formalno-pravnom smislu nije u saglasnosti sa zakonom, jer donosilac osporenog akta nije bio nadležan da uredi odnose koji su predmet uređivanja tog akta, Sud se nije upuštao u ocenu zakonitosti njegove materijalno-pravne sadržine, odnosno odredaba člana 4. Pravilnika, kako je to podnosilac inicijative tražio.*

*Polazeći od toga da osporeni Pravilnik u celini nije u saglasnosti sa zakonom, a da prema odredbi člana 195. stav 1. Ustava Republike Srbije svi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom, to po oceni Suda, Pravilnik u celini nije u saglasnosti ni sa Ustavom.*

*Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 53. stav 3. Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", br. 109/07, 99/11, 18/13 - Odluka US, 40/15 - dr. zakon i 103/15), odlučio bez donošenja rešenja o pokretanju postupka, jer je ocenio da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da su prikupljeni podaci pružili pouzdan osnov za odlučivanje.*

*Polazeći od svega izloženog, na osnovu odredaba člana 42a stav 1. tačka 2) i člana 45. tač. 1) i 4) Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je doneo Odluku kao u izreci.*

*Na osnovu odredbe člana 168. stav 3. Ustava, Pravilnik naveden u izreci prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".*

Broj IUo-157/2018

Predsednik Ustavnog suda,

Snežana Marković, s.r.

**(Odluka Ustavnog suda, IUo 157/2018 od 2.7.2020. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", broj 116/2020 od 16.9.2020. godine)**