

PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI  
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 4

ZBORNİK RADOVA

*Priredio*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

BEOGRAD, 2014

*Lektor i korektor*

Irena Popović

*Tehnički urednik*

Zoran Grac

*Korice*

Marija Vuksanović

*Priprema i štampa*

Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-469-1

*Tiraž*

300

*Adresa redakcije*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje  
Bulevar kralja Aleksandra 67  
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776  
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs  
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 4 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2014 (Beograd : Dosije studio). – 355 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 300. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-469-1

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 212155404

## ДА ЛИ ЈЕ АКТ КОЈИМ СЕ ОДЛУЧУЈЕ О ПРАВИМА И ОБАВЕЗАМА КОРИСНИКА КОМУНАЛНИХ УСЛУГА УПРАВНИ АКТ ИЛИ НИЈЕ?

### Апстракт

Области њужања комуналних услуга њредставља сферу од њособној јавној (друшћивеној) инћереса како за законодавца, који њу материју регулише као једну од својих уставних обавеза, њако и за крајње кориснике комуналних услуга, који своје свакодневне (живојне) њојребе остварују ујраво захваљујући функционалном систему јавних служби који, између оствалој, обухваћа и њужање комуналних услуга. Оно шћо је сћорно и о чему ће аућор у овом раду њоворићи јестће недефинисан однос комуналној њредузећа као даваоца комуналних услуга и њејових корисника њриликом њужања комуналних услуга ње разноликост и нормативна неуређеност формалнојравној њоствујања комуналној њредузећа у сћујацији када одлучује о њраву, обавези или њравном инћересу корисника, а који се не-ријетко завршава немоћношћу корисника да додатоно (у)јравно њреисћићује одлуке и њоствујања комуналној њредузећа када корисник истћима није задовољан. Таква, њрема аућору неуставна и незаконића њракса комуналних њредузећа, њреба да буде њредмет једној научној рада у коме ће се на експлицитан начин, изнијетти аргументи у њрилој шези да комунална њредузећа, када одлучују о њравима, обавезама или њравним инћересима својих корисника, користће јавна (ујравна) овлашћења (нејосредно или њосредно њовјерена), у ком случају њихови акћи њредстављају ујравне акће њроћив којих се (њо њравилу) мора омоћућити додатоно администраћивно (инстћанционо) њреисћићивање (да ли у форми самоконтроле њућем њрићовора или у жалбеном њоствујку) а њроћив којих се (њо њојреби) може њокрећити ујравносудски њоствујак. У њрилој њошврде ње шезе, аућор ће анализираћи и судску њраксу у Рейублици Српској која је, након вишећодишњеј њравној лућања и неразумијевања улоће и значаја јавних (ујравних) овлашћења, на врло сличном њримјеру, заузела конкретан њравни сћав њошврћујући шезу да акћи недржавној субјекћи са јавним овлашћењима којим је одлучено о њраву, обавези или њравном инћересу корисника јестће ујравни акћи њроћив којеј се може водити ујравносудски њоствујак.

\* Аутор је мастер права и докторанд на Правном факултету Универзитета у Београду, а запослен је на радном месту руководиоца Службе за правне, кадровске и опште послове у А.Д. „Водовод и канализација“ у Бијелини.

Кључне ријечи: *Комунална услуга. – Комунално прегузеће. – Давалац комуналне услуге. – Корисник комуналне услуге. – Јавна (ујравна) овлашћења. – Комунални (ујравни) акт.*

## 1. УВОД

Свједоци смо да се друштво из дана у дан модернизује, што носи додатне изазове, потребе, а понекад и проблеме. Данас је врло тешко, па скоро и немогуће, замислити ситуацију да грађанин може нормално живјети и функционисати те задовољавати своје свакодневне животне потребе без континуираног водоснабдијевања свог домаћинства, одвођења отпадних вода канализационим системом, напајања домаћинства електричном енергијом, коришћења саобраћајне инфраструктуре, здравствене и социјалне заштите, образовног система итд. илити, једноставније речено – квалитетног система јавних служби.

Колики је значај система јавних служби, не само за грађанина као јединку друштвеног и државног колектива већ и за Републику Српску, говори чињеница да је уставотворац проблематици система јавне службе посветио тачку 11. става 1. члана 68. Устава Републике Српске, као и припадајући амандман XXXII, у коме се јасно утврђује уставна обавеза Републике Српске да уреди и обезбиједи несметано функционисање система јавних служби на својој цјелокупној територији.<sup>1</sup> Истини на вољу, уставотворац се, као што је то и обичај, није бавио конкретизацијом било које проблематике, па ни проблематике система јавних служби, него је то повјерио највишем законодавном органу Републике Српске који је касније у форми Закона о систему јавних служби<sup>2</sup> формално и начелно регулисао појам јавне службе те субјекте и врсте дјелатности које се по својој природи и значају квалификују као дјелатности од општег интереса.

Међутим, теоријско позиционирање те улога и значај система јавних служби у друштву мијењали су се једнако рапидно и интензивно као што се мијењала сама перцепција друштва о улози и значају државе, односно управе. Размишљања и теоријске концепције су се кретале од тога да је управа ништа друго до инструмента државе за „вршење ауторитативних активности заповедања и принуде“, од чега полазе „и поједини наши аутори управног права, посебно Павле Димитријевић и Ратко Марковић, Зоран Томић и други“,<sup>3</sup> све до размишљања „да вршење управних активности, пре свега, подразумева вршење јавних служби, као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопход-

1 Више о томе, вид. у: Јовић Роберт, *Ујравна јавна овлашћења јавних прегузећа*, мастер рад (необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011.

2 Закон о систему јавних служби („Службени гласник РС“, број 68/07 и 109/12, у даљем тексту: Закон о систему јавних служби).

3 Лилић Стеван, *Ујравно право и ујравно процесно право*, Београд 2009, 41.

ни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и који доприносе општем развоју и напретку друштва као целине“.<sup>4</sup>

Гледајући са ове временске дистанце а имајући у виду европеизацију правне регулативе како Републике Српске, Босне и Херцеговине тако и држава у региону те озбиљне покушаја нормативне имплементације начела добре управе у системске прописе Републике Српске, може се рећи да се свијест о појму и улози јавне службе све више окреће ка моделу јавне службе као система за социјалну регулацију животних и других потреба грађана, с тим што и таква теоријска концепција носи са собом неке изазове којима законодавац (још увијек) није адекватно одговорио.

Реликт прошлости, о чему свједочи пракса већине (ако не и свих) комуналних предузећа као субјеката система јавних служби, јесте њихов (монополистички и субординирани) однос у ситуацији када одлучују о правима и обавезама корисника комуналних услуга, не остављајући формално право нити могућност додатног преиспитивања донесених одлука упркос уставном праву (корисника) односно уставној обавези (комуналног предузећа) да када одлучују о правима и обавезама грађана и других лица користе само законом прописан поступак у коме је свакоме дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу, односно употријеби друго законом предвиђено правно средство.<sup>5</sup>

У том контексту, као изазов којим се законодавац (до дана данашњег) није уопште бавио, јесте нормативно непознавање обавезног поступка за преиспитивање одлука које су донијела комунална предузећа као даваоци комуналних услуга од чијег коначног исхода зависи (не)поступање крајњег корисника те (не)задовољење његових основних животних потреба. Сходно реченом, поставља се питање да ли је доношење одлуке о евентуалном увођењу поступка за преиспитивање одлуке дискреционо право комуналног предузећа без било какве обавезе, па макар и моралне? Шта у случају да комунално предузеће без сумње учини грешку у свом раду, на пример, да искључи објекат погрешног корисника са водоводне мреже, топоводне мреже и слично или то учини без правног основа? Да ли у том случају исправљање очигледне грешке треба да зависи од добре воље комуналног предузећа или комунално предузеће треба (читај: мора) да пружи кориснику могућност да (осим судског поступка као посљедњег правног механизма борбе) своја угрожена или повријеђена права заштити и у административном (управном) поступку?

На сва та питања намеће се врло јасан одговор, о чему се судска пракса Републике Српске, у једном (пилот) предмету, недвосмислено изјаснила. Аутор ће у овом раду детаљније говорити о томе, потврђујући хипотезу да је комунално предузеће као давалац комуналних услуга, у случају када одлучује о правима и обавезама корисника, дужно

4 *Ibidem*, 41–42.

5 Вид. чл. 111. Устава Републике Српске.

да им пружи могућност преиспитавања својих одлука или путем института самоконтроле (који је инициран приговором) или у жалбеном поступку, а све у оквиру општег управног поступка, као законом прописаног (административног) поступка чија је примјена јасно утврђена као законска обавеза<sup>6</sup> тако да свако поимање да акт комуналног предузећа није управни акт те да се аналогно томе против њега не може покретати управносудски поступак него грађанска парница, није правно утемељен и представља посљедицу паушалног и брзоплетог тумачења релевантних позитивних прописа Републике Српске.

Међутим, како би се отклониле све недоумице да ли акти комуналних предузећа уживају статус управних аката, аутор ће у овом раду одговорити на неколико питања (какав је јавноправни статус комуналног предузећа, да ли су комунална предузећа субјекти јавне (недржавне) управе, да ли су комуналним предузећима повјерена јавна овлашћења и друго), а на основу чијих одговора ће бити разјашњена те потврђена теза да акти комуналних предузећа којима се одлучује о правима, обавезама и правном интересу корисника комуналних услуга представљају управне акте у складу са Законом о општем управном поступку и Закону о управним споровима.<sup>7</sup>

## 2. ПОЈАМ ЈАВНЕ УПРАВЕ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПОЈАМ (УПРАВНИХ) ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА

### 2.1. Појам јавне управе

Теоретско сагледавање појма јавне управе представља комплексно доктринарно питање о којем правници ни дан-данас немају уједначене ставове, посебно када се има у виду његово дефинисање у организационом, односно функционалном смислу. Анализирајући уобичајене дефиниције (јавне) управе, може се закључити да је генеза њиховог настанка посљедично везана за еволуцију перцепције о улози државе у друштву. У том смислу, дефинисање појма управе креће се од изједначавања јавне управе са државном управом (конзервативне теорије), искључујући недржавну управу као сегмент јавне управе до дефиниција које праве строгу дистинкцију између државне и недржавне управе квалификујући обје категорије генусним називом „јавна управа“ (модерне теорије).<sup>8</sup>

Полазећи од (модерних) теорија да је један од главних циљева управних активности провођење задатака и обавеза из корпуса надлежности система јавних служби, „јавна управа обухвата како управне

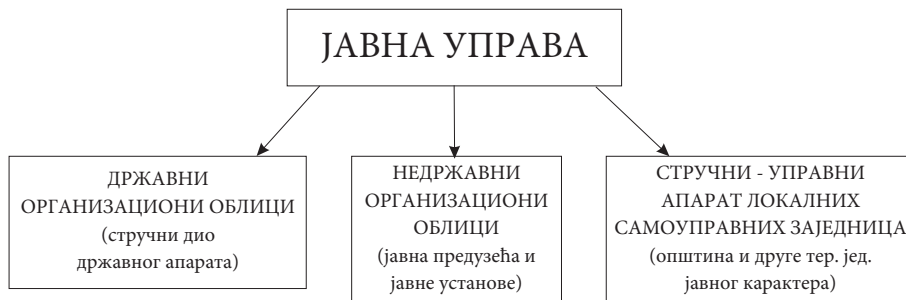
6 Вид. члан 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 13/02, 87/07 и 50/10, у даљем тексту: Закон о општем управном поступку).

7 Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 109/05 и 63/11, у даљем тексту: Закон о управним споровима).

8 Више о овоме, види: Кунић Петар, *Управно право*, Бања Лука 2010, 9.

органа и организације у оквиру државе, тако и оне организације које се не налазе у саставу државе, али које имају посебна јавна овлашћења на основу којих могу обављати одређене послове које иначе обављају органи управе“.<sup>9</sup>

На сличан и врло занимљив начин, проф. Петар Кунић приступа дефинисању појма јавне управе, посматрајући га са организационог односно структуралног аспекта и то тако што на једном мјесту утврђује све субјекте односно вршиоце јавне управе који по својој природи, врсти, опсегу и значају дјелатности којима се баве, потпадају под генусни назив „јавна управа“ а како слиједи<sup>10</sup>:



Било како било, велики број модерних дефиниција појма јавне управе, имају неколико заједничких особина које их све скупа групише у једну цјелину чинећи их комплементарним и посебним у односу на друге теоретске перцепције појма управе.

У том контексту, очигледно је да је појам јавне управе знатно шири од било којих других дефиниција појма управе, посебно у односу на појам државне управе. Друго, јавна управа, посматрајући са терминолошког и етимолошког аспекта, примат очигледно ставља на остварење јавног а не само и искључиво државног интереса како је то случај са конзервативним теоријама.<sup>11</sup> Даље, сви субјекти јавне управе, своју регистровану дјелатност обављају без примарне идеје водиле оличене у остварењу добити у контексту тржишне утакмице него своје задатке и дужности прије свега извршавају као дјелатност од општег (јавног/ друштвеног) интереса чија се проблематика примарно регулише нормама јавноправног карактера.

Посматрајући проблематику јавне управе у контексту позитивних прописа Републике Српске, може се констатовати да јој је законодавац посветио приличну пажњу, с обзиром на то да је и државну управу и недржавну управу регулисао са више појединачних али суштински повезаних закона.<sup>12</sup>

9 Лилић Стеван, *Ујравно њраво и ујравно њроцесно њраво*, Београд 2009, 200.

10 Више о овоме, види: Кунић Петар, *Ујравно њраво*, Бања Лука 2010, 9.

11 Упореди: Томић Зоран, *Ојшїїе ујравно њраво*, Београд 2009, 143.

12 Закон о републичкој управи („Службени гласник РС“, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12), Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр.

Посебан значај за разумијевање проблематике којом се бави овај научни рад има Закон о јавним предузећима, имајући у виду чињеницу да комунално предузеће, као субјект недржавне управе и вршилац система јавних служби, по правилу ужива статус јавног предузећа чији редован рад и најважнији сегменти пословања (на пример, утврђивање цијене комуналних услуга, избор менаџмента, додјела донација и друго) су под посебним режимом и контролом Републике Српске, односно јединице локалне самоуправе, управо из разлога значаја дјелатности комуналних предузећа за свакодневни живот и стандард грађана. Међутим, предмет разматрања овог рада јесте системска грешка правног система Републике Српске оличена у непостојању или експлицитно императивно упућујућој норми, којом би комунална предузећа била обавезана да приликом одлучивања о правима и обавезама корисника комуналних услуга користе правила општег управног поступка или одговарајуће норме којом би се у Закону о комуналним дјелатностима<sup>13</sup> регулисала правила и поступак одлучивања као посебан управни поступак у комуналној области, нудећи корисника додатну административну заштиту као предсудску контролу законитости рада комуналних предузећа.

## 2.2. Појам (ујравних) јавних овлашћења

Да би одређено правно лице имало право да обавља управне послове, нужно је да има повјерена јавна (управна) овлашћења. Само под таквим условом, правно лице стиче статус субјекта јавне (недржавне) управе која „у организационом смислу обухвата разноврсне недржавне организације, као штупу су јавне агенције (на пример, Агенција за приватизацију), јавне установе (на пример, школе и болнице) и јавна предузећа (на пример, јавно предузеће за комуналне услуге), којима обављање управних послова није основна дјелатност, али које на основу посебно поверених јавних овлашћења могу бити законом овлашћене да обављају поједине управне послове.“<sup>14, 15</sup>

Оно што остаје недоречено и о чему треба додатно елаборирати јесте дефинисање појма јавних овлашћења кроз призму његових главних особина односно обиљежја. Примарно, треба утврдити постојање јасне доктринарне дистинкције између правних овлашћења, јавних овлашћења, управних и неуправних овлашћења. Анализом сваког од наведених облика овлашћења појединачно, долази се до закључка да су сви облици овлашћења међусобно повезани и да по правилу произилазе један из другог. Наиме, **правна овлашћења** представљају најширу

75/04 и 78/11), Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13), Закон о Агенцији за банкарство Републике Српске („Службени гласник РС“, бр. 59/13), Закон о нотарима („Службени гласник РС“, бр. 86/04, 2/05, 74/05, 76/05, 91/06, 37/07, 50/10 и 78/11) итд.

13 Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник РС“, бр. 124/11, у даљем тексту: Закон о комуналним дјелатностима).

14 Лилић Стеван, *Ујравно љраво и ујравно љроцесно љраво*, Београд 2009, 201.

15 Упореди: Томић Зоран, *Ојшћје ујравно љраво*, Београд 2009, 169.



категорију овлашћења, која у себи сублимира све остале облике овлашћења као подврсте правног овлашћења. У правној доктрини, правно овлашћење се најчешће дефинише као „могућност одређеног понашања субјекта које штити правни поредак. Овакво понашање нико не сме спречавати јер иначе врши прекршај. У извесним случајевима правно овлашћење значи да је неки други субјект дужан да се понаша на начин који одређује правно овлашћење“.<sup>16</sup> На основу предочене дефиниције, није тешко закључити да конкретно правно овлашћење обухвата како одређено материјално право, тако и припадајуће формално право на основу којег појединац покреће правни и други механизам остварења свог материјалног права, а све под окриљем заштите и гаранције дате уставом, законом и другим подзаконским прописом. У начелу, правно овлашћење за свог титулара даје само права, док за друге ствара обавезу чињења, нечињења, односно трпљења, под пријетњом санкције предвиђене одговарајућом правном нормом.

Даљом анализом ове проблематике намеће се потреба дефинисања и позиционирања **јавних овлашћења** у контексту правних овлашћења. Јавна овлашћења по својој природи представљају подврсту правних овлашћења и другу по ширини опсега и дијапазона права која обухвата. „Јавна овлашћења су само други назив за поједине прерогативе државне власти“,<sup>17</sup> а може се дефинисати као „...овлашћење које се у вези са доношењем појединачних управних аката претпоставља код органа државне управе и других државних органа када ови органи рјешавају о правима и обавезама појединаца и организација...“<sup>18</sup> <sup>19</sup> На овом мјесту треба нагласити да је индиректна порука уставотворца у члану 111. Устава Републике Српске, до које се долази примјеном логичког тумачења *argumentum a contratio*, да се о правима и обавезама грађана и других лица у појединачним стварима може одлучивати уколико надлежни орган има изворна (на примјер, органи државне управе) или пренесена (на примјер, јединица локалне самоуправе) или повјерена јавна овлашћења (на примјер, комунално предузеће) и то само у складу са посебним законима,<sup>20</sup> с тим што није дозвољено преношење послова управе у вези са обликовањем политике Владе Републике Српске, док је обављање послова инспекцијског надзора могуће пренијети само јединицама локалне самоуправе,<sup>21</sup> а не и на друге субјекте недржавне управе.

Наиме, да би се наставило са даљом анализом правних, односно јавних овлашћења у контексту њихових подврста те корпуса права које

16 *Правни лексикон*, друго издање, Савремена администрација, Београд 1970, 742.

17 Томић Зоран, *Ојшиће ујравно њраво*, Београд 2009, 173.

18 *Правни лексикон*, друго издање, Савремена администрација, Београд 1970, 410.

19 Више о томе, вид. у: Јовић Роберт, *Ујравна јавна овлашћења јавних ѡредузећа*, мастер рад (необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 7–8.

20 Мисли се или на закон којим су регулисана правила општег управног поступка или на други закон којим је регулисан посебан управни поступак за конкретну област (на пример, Закон о пореском поступку и др.).

21 Члан 117. Закона о републичкој управи („Службени гласник РС“, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12, у даљем тексту: Закон о републичкој управи).

обухватају, треба се додатно осврнути на круг послова који се квалификују као послови управе. Чланом 65. Закона о републичкој управи предвиђено је да се у послове управе убрајају: вођење политике развоја, праћење стања, нормативна дјелатност, извршавање закона и других прописа, вршење управног надзора, одлучивање у управном поступу о правима и обавезама учесника, поступање у прекршајном поступку, старање о јавним службама и остали стручни послови управе.

Квалитативном анализом послова који могу бити повјерени субјектима недржавне управе, имајући у виду ограничења у погледу забране повјеравања одређених послова послова искључиво резервисаних за Владу Републике Српске, односно јединице локалне самоуправе, може се закључити да се комуналним предузећима као субјектима недржавне управе могу повјерити само одређени послови који се сврставају у послове управне дјелатности, укључујући доношење општих аката (аката управе), вођење управног поступка те обављање управних радњи (материјалних аката управе),<sup>22</sup> који скупа чине систем **управних јавних овлашћења** као подврсте јавних и правних овлашћења, док се сва остала права за која су субјекти недржавне управе овлашћена да предузимају категоришу као **неуправна јавна овлашћења**.

„Управно – јавна овлашћења се састоје у прописима утемељеном ауторитативном – оперативном или/и корективном – правном (нормативном), односно материјалном (фактичком, реалном) деловању у појединачним ванспорним случајевима“ док се неуправно – јавна овлашћења могу дефинисати као „правно гарантовану могућност да одређене недржавне организације својим општим правним актима уреде, у пољу делатности, неке односе од ширег интереса“.<sup>23, 24</sup>

### 3. КОМУНАЛНО ПРЕДУЗЕЋЕ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

#### 3.1. Улога комуналног предузећа

Комунално предузеће има вишеструку улогу у правном систему Републике Српске, што га квалификује за *sui generis* облик правног лица коме се због његове специфичне правне и друштвене позиције намеће

22 Више о врстама и облицима управне дјелатности, вид. у: Лилић Стеван, *Управно право и управно процесно право*, Београд 2009, 310.

23 Томић Зоран, *Опште управно право*, Београд 2009, 173.

24 Не мање квалитетну дефиницију управних јавних овлашћења дао је и професор Стеван Лилић који сматра да она „представљају посебна законом поверена јавна овлашћења недржавним субјектима да, у обављању своје основне привредне (нпр. делатности у области РТТ саобраћаја, електропривреде, шумарства итд.) или друге друштвене делатности (нпр. универзитетског образовања, јавног информисања и сл.), могу користити и одређена управна овлашћења. Управна овлашћења којима могу располагати недржавни субјекти најчешће су овлашћења да: а) рјешавају у управним стварима (о правима или обавезама неког лица), б) да воде јавну евиденцију (нпр. о корисницима услуга), као и да ц) врше инспекцијски надзор“ (Стеван Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд 2009, 203).

додатан број обавеза које у редовним околностима друга правна лица немају или имају у мањем интензитету.

Прво, комунално предузеће у правном систему Републике Српске примарно постоји као привредно друштво у смислу Закона о привредним друштвима,<sup>25</sup> које се формира или као друштво са ограниченом одговорношћу или као акционарско друштво, чиме се комунално предузеће начелно сврстава у ред „редовних“ правних лица у чијем пословању и раду важе општа правила тржишне утакмице предвиђена Законом о привредним друштвима као *lex generalis*.

Друго, комунално предузеће ужива статус јавног предузећа у складу са Законом о јавним предузећима<sup>26</sup> с обзиром на то да је формирано ради обављања дјелатности од општег интереса и у чијем основном капиталу Република Српска или јединица локалне самоуправе директно или индиректно има већинско власништво.<sup>27</sup> У контексту чињенице да је комунално предузеће истовремено и јавно предузеће, његов рад и пословање је под посебним режимом и интересовањем Републике Српске, односно јединице локалне самоуправе, што се најприје огледа у избору и именовању органа управљања, немогућности самосталног формирања цијене комуналних услуга, посебних ограничења у погледу ускраћивања пружања комуналних услуга својим корисницима и друго.

Треће, комунално предузеће је вршилац система јавних служби<sup>28</sup> имајући у виду да пружање комуналних услуга у смислу Закона о комуналним дјелатностима спада у групу дјелатности од општег интереса предвиђених чланом 4. Закона о систему јавних служби за чије обављање се по правилу формира јавно комунално предузеће.

Четврто, комунално предузеће у организационом смислу представља субјект недржавне односно јавне управе јер према природи, врсти и сложености послова које обавља има обавезу да одлучује о правима, обавезама и правним интересима корисника комуналних услуга, што јасно имплицира да комунално предузеће не би могло вршити наведену управну дјелатност без претходно повјерених јавних (управних) овлашћења у форми посебног закона, у конкретном случају Закона о систему јавних служби и Закона о комуналним дјелатностима.

25 Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 127/08, 58/09 и 100/11).

26 Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 75/04 и 78/11).

27 Напомене ради, учешће јединице локалне самоуправе у власничкој структури основног капитала комуналног предузећа не може бити мање од 51% нити се тај проценат по било ком основу може смањити, у складу са чланом 7. став 1. и 3. Закона о преносу права својине на капиталу Републике Српске у предузећима која обављају комуналне дјелатности на јединице локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 50/10).

28 „Јавном службом... сматрају се установе, јавна предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају дјелатности од општег интереса којим се обезбјеђује остваривање права и дужности физичких и правних лица, као и остваривање другог законом утврђеног интереса“ (члан 2. став 1. Закона о систему јавних служби).

### 3.2. Пружање комуналних услуга као дјелатности јавне службе и комунална дјелатност

Као што је већ речено, значај система јавних служби огледа се како у чињеници да његово успостављање представља уставну обавезу Републике Српске, тако и у чињеници да се том проблематиком законодавац бавио примарно у Закону о систему јавних служби као *lex generalis*-у и Закону о комуналним дјелатностима као *lex specialis*-у те другим законима, зависно од (под)врсте дјелатности јавне службе.

Чланом 4. Закона о систему јавних служби предвиђено је да се ради обављања дјелатности од општег интереса којим се обезбјеђује остваривање права и дужности правних и физичких лица и остваривање другог законом утврђеног интереса у области: **...комуналних услуга**, оснивају јавна предузећа у складу са Законом о јавним предузећима. Анализирајући цитирану одредбу закона, долази се до неколико врло битних закључака за разумијевање ове проблематике. Први закључак указује на то да пружање комуналних услуга представља дјелатност од општег интереса као једну од дјелатности јавних служби. Други закључак се односи чињеницу да се приликом пружања комуналних услуга обезбјеђује остваривање права и дужности правних и физичких лица и остваривање другог законом утврђеног интереса. Трећи закључак указује на чињеницу да се за потребе пружања комуналних услуга по правилу<sup>29</sup> оснива јавно (комунално) предузеће, осим уколико посебним законом није другачије регулисано. Сходно реченом, може се резимирати да се пружање комуналних услуга као дјелатност јавних служби састоји од неколико јавних и јавноправних конститутивних елемената који је *ex lege* издвајају у односу на остале редовне привредне дјелатности, носећи са собом низ предности које пружа природни монопол, али и одређен број додатних обавеза које се по правилу не намећу правним лицима који своје пословање обављају под редовним тржишним условима.

Осим што пружање комуналних услуга спада у дјелатност јавних служби, његова друга главна особина огледа се у чињеници да се пружање комуналних услуга као јавна привредна дјелатност од општег интереса квалификује и као подврста комуналне дјелатности<sup>30</sup> регулисана

29 Аутор намјерно користи лексичку конструкцију „по правилу“ из разлога што је чланом 1. став 2. Закона о систему јавних служби предвиђено да се питања регулисана наведеним законом могу другим законом који уређује обављање одређене дјелатности као јавне службе уредити и на другачији начин, што је у комуналној области и случај, обзиром да је чланом 7. став 1. Закона о комуналним дјелатностима предвиђено да комуналну дјелатност или другу дјелатност од јавног интереса може обављати или јавно комунално предузеће (основано од стране јединице локалне самоуправе) или се ти послови могу повјерити другом привредном друштву.

30 Комуналним дјелатностима сматрају се производња и испорука комуналних производа и пружање комуналних услуга који су незамјенљив услов живота и рада физичких и правних лица и других субјеката, а за које је јединица локалне самоуправе дужна да обезбиједи квалитет, обим, доступност и континуитет у складу са законским обавезама и расположивим средствима, као и надзор над њиховим обављањем.

Законом о комуналним дјелатностима. Притом, треба разликовати, правећи и термилолошку дистинкцију, термине „пружање комуналних услуга“ и „производња и испорука комуналних производа“, као подврста комуналних дјелатности. За предмет овог рада такво разликовање није од значаја јер је у оба случаја ријеч о (врсти) комуналне дјелатности.

#### 4. КОМУНАЛНИ (УПРАВНИ) АКТ И КОМУНАЛНА (УПРАВНА) СТВАР

Комунална јавна предузећа, приликом обављања своје регистроване дјелатности – пружање комуналних услуга, односно производња и испорука комуналних производа, доносе велики број одлука, општих и појединачних аката, воде одговарајуће евиденције по службеној дужности, закључују одговарајуће уговоре итд. Да ли неки од тих аката уживају статус (комуналног) управног акта, што за посљедицу има могућност његове управносудске контроле законитости, остаје недоумица, те предмет елаборирања у овом научном раду.

Да би се одговорило на то важно теоретско питање које производи и одређене практичне посљедице, неопходно је осврнути се на саму дефиницију управног акта и на његове главне особине, тј. обиљежја.

„Управни акти су основна врста појединачних правних аката које у вршењу управне делатности доноси управа. Управни акти као појединачни правни акти су акти којима се прописује неко појединачно и конкретно правило за одређени случај и одређено лице.“<sup>31, 32</sup> Анализирајући наведену дефиницију, треба имати на уму да се под појмом „управа“, у конкретном случају мисли на „јавну управу“ која, осим државних субјеката, сублимира и недржавне субјекте који, уживајући јавна овлашћења, обављају и управну дјелатност (чији опсег надлежности зависи од природе регистроване дјелатности којом се баве), укључујући и доношење управних аката.

Међутим, осим доносиоца управног акта као једног од његових првих (спољних) квалитативних обиљежја, треба анализирати и његова остала (унутрашња) обиљежја, али овог пута у контексту комуналног (управног) акта.

У правној доктрини (донекле) постоји општи консензус да се као главна (унутрашња) обиљежја управног акта истичу: „конкретност, ауторитативност и правно дјеловање“<sup>33</sup> с тим што то нису и једина (унутрашња) обиљежја управног акта јер се многи професори управног

31 Лилић Стеван, *Управно њраво и ујравно њроцесно њраво*, Београд 2009, 314.

32 Треба нагласити да законска дефиниција појма управног акта није предвиђена Законом о општем управном поступку, док је чланом 7. став 2. Закона о управним споровима предвиђено да је управни акт онај акт којим надлежни орган... рјешава о извјесном праву или обавези, односно непосредном личном интересу физичких и правних лица или других странака у каквој управној ствари.

33 Куних Петар, *Управно њраво*, Бања Лука 2010, 324.

права слажу да се као његова обиљежја истичу и, на пример, једностраност, заснованост на закону, извршност и управна ствар.<sup>34</sup> Како би се комунални акт разматрао у контексту тога да ли је у конкретном случају реч о управном акту или не, треба провјерити да ли комунални акт има она (минимална) обиљежја чијим испуњењем се он може квалификовати и као управни акт.

Прије свега, поставља се питање да ли акт комуналног предузећа којим је одлучено о неком праву односно обавези корисника комуналних услуга (на примјер, рјешење о искључењу објекта са водоводне мреже, рјешење о одбијању приговора/рекламације на обрачун и слично) има обиљежје конкретности, и то на начин да се односи на (конкретну) временски, просторно и персонално одређену правну ситуацију? Разматрајући одговор на то питање, може се закључити да, када комунално предузеће својим актом одлучује о правима и обавезама корисника из односа пружања комуналних услуга, он у том случају има на уму тачно одређено лице о чијем праву односно обавези одлучује<sup>35</sup> (на примјер, име и презиме корисника са његовим личним подацима), прецизно утврђен предмет одлуке (искључење објекта, разматрање рекламације и слично), тачно одређено вријеме када доноси своју мериторну одлуку, односно временски период на који се одлука односи (на примјер, период дуговања, датум нелегалног прикључења, предвиђен датум искључења и слично), прецизно утврђено просторно и временско важење своје одлуке (на примјер, искључење објекта корисника на конкретној адреси, временско важење одлуке орочено до момента искључења објекта са водоводне мреже и слично), очекиване правне посљедице своје одлуке (на примјер, ускраћивање водоснабдијевања објекта и друго) итд. У том контексту, са сигурношћу се може констатовати да акт комуналног предузећа, у описаном случају, недвосмислено **има обиљежје конкретности**, с обзиром на то да „правна ситуација на коју се односи (управни) акт, није трајна и поновљива, већ једнократна и непоновљива“<sup>36</sup>

У погледу осталих обиљежја управног акта, значајно је размотрити да ли комунални акт има обиљежје ауторитативности или нема. Наиме, у правној теорији не постоји општи консензус у вези са проблематиком ауторитативности као (главног) обиљежја управног акта. Према једном схватању „управни акт је ауторитативан и једностран: донесен је применом управне власти од надлежног државног органа (или организације), односно од недржавне организације у вршењу јавних овлашћења, као и органа децентрализоване територијалне заједнице у обављању државних послова који су јој пренијети. Ауторитативност управног акта је израз неравноправности у насталом односу између доносиоца и адресата

34 Више о томе вид. у: Томић Зоран, *Општије управно право*, Београд 2009, 195 и даље; Лилић Стеван, *Управно право и управно процесно право*, Београд 2009, 314 и даље.

35 Осим уколико је ријеч о тзв. дјелатности заједничке комуналне потрошње (за више детаља, види члан 3. став 1. тачка р) Закона о комуналним дјелатностима).

36 Лилић Стеван, *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2009, стр. 315.

акта (странке)<sup>37</sup> док према другом схватању „ауторитативност као обележје управног акта не може се узети као његово битно обележје, иако се у појединим случајевима оно јавља као његова (нпр. када се ради о управним актима којима се утврђује обавезе)“.<sup>38</sup> У том контексту, поставља се питање да ли комунални акт уопште има обиљежје ауторитативности те, ако га има, да ли га има у свакој ситуацији или само у одређеним?

Наиме, комунално предузеће као давалац комуналне услуге има право (али и обавезу) да пружа комуналну услугу на начин и под условима који су предвиђени позитивним прописима. У вршењу своје регистроване (и повјерене) комуналне дјелатности, комунално предузеће има широк дијапазон различитих овлашћења и могућности у односу на корисника комуналних услуга. Међутим, тај њихов однос нити је (увијек) равноправан нити увијек подразумијева претходну сагласност корисника јер комунално предузеће, у одређеним ситуацијама, не само да има право него и обавезу да предузима одређене активности без обзира на свој (лични – пословни) став о конкретном догађају, односно кориснику.

Као примјер може се размотрити ситуација нелегалног (самовољног) прикључења објекта на водоводну мрежу. Чланом 17. став 2. Закона о комуналним дјелатностима предвиђена је забрана кориснику да се самовољно прикључи на комуналне објекте или да комуналну услугу и производе користи без сагласности даваоца комуналне услуге, док је чланом 19. став 2. истог закона предвиђено да самовољно прикључење на комунални објекат без одобрења надлежног органа односно даваоца комуналне услуге представља (правни) основ за ускраћивање комуналне услуге кориснику. Анализирајући наведене норме, долази се до закључка да је законодавац и више него заинтересован да се на комуналне објекте не врши било какво прикључење, односно да се комунална услуга и производи не користе без претходне (јасне и законите) сагласности надлежног органа, односно даваоца комуналне услуге. У том смислу, предвиђена је обавеза даваоца комуналне услуге да одмах по сазнању за такву незаконитост на терену кориснику ускрати пружање комуналне услуге (и комуналних производа) све док корисник не отклони незаконитости односно неправилности у складу са Законом (на примјер, док не достави правно ваљану документацију о легалности објекта, изгради инсталације у складу са техничким стандардима и друго). У таквој ситуацији, када комунално предузеће ускрати кориснику, на примјер, водоснабдијевање, није тешко закључити да се корисник и давалац комуналне услуге не налазе у истој (формалноправној) равни нити корисник може законитим путем онемогућити комунално предузеће да се користи својим *ex lege* правом (али и обавезом), у нарави искључењем објекта са водоводне мреже. Управо из тих разлога, акт којим комунално предузеће „обавјештава“ корисника да ће се конкрет-

37 Томић Зоран, *Ојшиће ујравно њраво*, Београд, 2009, стр. 195.

38 Лилић Стеван, *Ујравно њраво и ујравно њроцесно њраво*, Београд, 2009, стр. 315.

ног дана приступити искључењу објекта са комуналне инфраструктуре из законом прописаног разлога (на примјер, самовољно прикључење и друго) по својој природи има својство **ауторитативности** јер у конкретном случају „на основу прописа (Закона о комуналним дјелатностима), доносилац акта (комунално предузеће) стиче јачу вољу, посредством које остварује и штити јавни интерес“.<sup>39, 40</sup>

Међутим, не треба ни живјети у убојењу да баш сваки акт комуналног предузећа има својство ауторитативности. То се прије свега односи на ситуацију када је комунално предузеће дужно да изврши одређено поступање без обзира на то да ли је за то вољно или није. Таква примјер је ситуација када корисник, на примјер, измири своје претходно новчано дуговање које је имао према даваоцу комуналне услуге због чега је његов објекат привремено био искључен са комуналне инфраструктуре, а комунално предузеће је дужно по захтјеву корисника а најкасније у року од 3 (три) дана од дана подношења захтјева да настави са пружањем комуналне услуге<sup>41</sup> под пријетњом прекршајног кажњавања комуналног предузећа у случају супротног поступања.<sup>42</sup> У том случају, акт комуналног предузећа којим се кориснику (само) признаје право на поново прикључење те информише о датуму поновног прикључења објекта на комуналну инфраструктуру те износу трошкова прикључења које мора измирити, има само декларативни карактер јер комунално предузеће нема избора у погледу тога да ли ће или неће (поново) прикључити објекат на комуналну инфраструктуру уколико су за то претходно испуњени сви законом прописани услови а посебно имајући у виду чињеницу да комунално предузеће нема механизам да примора (читај: натјера) корисника да свој објекат поново прикључи, на примјер, на јавни систем водоснабијевања<sup>43</sup> уколико сам корисник то више не жели.

39 Томић Зоран, *Општије ујравно право*, Београд 2009, 195.

40 Како би се избјегла свака недоумица у вези са постојањем јавног интереса у случају искључења (нелегално прикљученог) објекта на комуналну инфраструктуру, треба нагласити да се јавни интерес овдје неоспорно огледа у чињеници да је законодавац безрезервно заинтересован да се на комуналну инфраструктуру не прикључују објекти без сагласности надлежног органа, односно даваоца комуналне услуге, имајући у виду да се прикључењем објекта који не испуњава све нормативне, техничке и санитарне услове отвара могућност за стварање великог броја проблема те настанак ненадокнадиве штете оличене у загађењу и оштећењу како комуналних објеката на које се врши нелегално прикључење, тако и других објеката у околини који не тако ријетко бивају колатерална штета несавјесног поступања корисника (на примјер, поплављеност објекта, физичко оштећење објекта усљед настанка експлозије узроковане нестручним поступањем корисника и друго). Не треба сметнути са ума ни могућност угрожавања људских живота и здравља у ситуацији нестручног и некавалитетног прикључења објекта на водоводну и канализациону мрежу усљед чега може доћи до укрштања водоводних и канализационих инсталација те забрањеног мијешања воде за пиће са фекалним ефлуентима.

41 Вид. чл. 19. ст. 3. Закона о комуналним дјелатностима.

42 Вид. чл. 37. ст. 1. т. д) Закона о комуналним дјелатностима.

43 У том случају је ријеч о праву, а не и обавези корисника да објекат поново прикључи на јавну комуналну инфраструктуру.



Такође, на основу описаних примјера, може се анализирати још једно (додатно) унутрашње обиљежје акта комуналног предузећа – правно дејство. У оба наведена случаја (први, кад се нелегално прикљученом објекту ускраћује комунална услуга и, други, кад се кориснику поново наставља пружати комунална услуга јер је измирио своја новчана дуговања према комуналном предузећу) акт комуналног предузећа производи тачно одређене правне посљедице у правном промету.

У првом случају, актом комуналног предузећа констатује се да су испуњени законски разлози за искључење објекта са комуналне инфраструктуре те се одређује начин и датум када ће се акт непосредно и извршити (на примјер, демонтажа водоводног прикључка и водомјера конкретног датума). У овом случају, акт комуналног предузећа има конститутивно дејство јер његовим доношењем комунално предузеће утврђује да је прекршен Закон о комуналним дјелатностима, прописује се правни основ искључења објекта те се конкретно одређује начин извршења рјешења.

У другом случају, као што је већ речено, акт комуналног предузећа има само декларативно дејство јер када корисник испуни све законом прописане услове за поновно прикључење свог објекта на јавну комуналну инфраструктуру, комунално предузеће не одлучује мериторно о његовом захтјеву у смислу да цијени постојаност одређених одлучних чињеница, односно доказну вриједност приложене документације, него само објављује да су стечени услови да се објекат поново прикључи на комуналну инфраструктуру, а да ли ће до чина прикључења доћи или не, зависи само и искључиво од корисника.<sup>44</sup> На основу изнесеног, може се резимирати да акт комуналног предузећа производи правне посљедице у правном промету, и то у односу на конкретну (животну) ситуацију и конкретног адресата, чиме се неупитно утврђује његово (конкретно) **правно дејство**.

У погледу даљих (унутрашњих) обиљежја комуналног (управног) акта, значајно је проанализирати и управну ствар<sup>45</sup> као врло значајан управноправни конститутивни елемент. Наиме, као што је већ речено у овом раду, комунално предузеће приликом обављања комуналних дјелатности предузима читав низ различитих задатака и активности са циљем одржавања система јавних комуналних служби у функционал-

44 Примјера ради, корисник може да измири своја дуговања према даваоцу комуналне услуге, али да истовремено одлучи да свој објекат неће поново прикључивати на комуналну инфраструктуру јер ће бити одсутан из града дуже време.

45 „...у ужем смислу, управна ствар представља правну ситуацију у којој се, на основу правних прописа, решава о: а) признавању неког права или б) утврђивању неке обавезе или ц) остваривању правног интереса неког лица у појединачном случају. У том смислу, управне ствари представљају конкретне правне ситуације које се решавају у управном поступку путем управних аката и оне чине главни предмет управног поступка“ (Стеван Лилић, *Управно њраво и ујравно њроцесно њраво*, Београд 2009, 320).

ном стању. У обављању својих задатака и дужности, комунално предузеће често има за обавезу предузимање одређених радњи у односу на корисника комуналних услуга, и то: на примјер, укључење на јавни систем водоснабдијевања и одвођења отпадних вода, привремено искључење са водоводне мреже, регистрација и пререгистрација корисника, замјена дотрајалих мјерних инструмената, одлучивање по рекламацији корисника на обрачун утрошка комуналног производа и друго у складу са Законом о комуналним дјелатностима и припадајућим подзаконским прописима.<sup>46</sup>

У том смислу, комунално предузеће својим актом, врло често (па чак и свакодневно) рјешава како о одређеним правима корисника (на примјер, прикључење објекта на водоводну мрежу), тако и о обавезама корисника (на примјер, искључење објекта због дуговања по основу неплаћених обрачуна за воду), односно правном интересу у конкретном случају (на примјер, измјештање водоводног прикључка са сусједне – туђе парцеле у двориште корисника, измјештање водоводне мреже из дворишта корисника на јавну површину и друго), чиме се јасно указује на неспорну чињеницу да сви ти предмети поступања комуналног предузећа у конкретном случају представљају ништа друго него **управну ствар** (у ужем смислу) као једно од главних обиљежја комуналног (управног) акта.

## 5. ЗАШТИТА ПРАВА КОРИСНИКА КОМУНАЛНИХ УСЛУГА

Заштита права корисника комуналних услуга има изузетно велики значај за остварење владавине права те правне сигурности у коначници, с обзиром на то да се комунално предузеће као давалац комуналне услуге и физичко односно правно лице као корисник комуналне услуге, не тако ријетко, налазе у субординираном и неравноправном положају, с обзиром на то да комунално предузеће користи права која произилазе из тзв. природног монопола, а која у одређеним ситуацијама подразумијевају и право комуналног предузећа да одлучује о праву, обавези или правном интересу корисника комуналних услуга.

Међутим, у проблематици односа комуналног предузећа и корисника комуналних услуга остаје недоумица (и непознаница) могућност преиспитивања одлуке комуналног предузећа, односно правни механизми у коме корисник комуналних услуга може да заштити своја повријеђена или угрожена права (на примјер, у административном поступку, судском поступку, путем института омбудсмана и друго).

<sup>46</sup> У припадајуће подзаконске прописе, прије свега се подразумијевају општи акти јединице локалне самоуправе којима се регулише област пружања комуналних услуга на њеној територији у складу са чланом 6. Закона о комуналним дјелатностима.

### 5.1. Административна (ујравна) заштитна њрава корисника комуналних услуга

Анализирајући одредбе како важећег Закона о комуналним дјелатностима, тако и (старог) Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник РС“, бр. 11/95, 18/95 и 51/02), не могу се пронаћи експлицитне одредбе којима се на било који начин регулише проблематика заштите права корисника комуналних услуга у смислу административне инстанционе контроле рада комуналног предузећа осим што је законодавац у члану 16. став 3. (новог) Закона о комуналним дјелатностима предвидио (цитат): „У случају спора између корисника и даваоца комуналне услуге надлежан је суд.“ У том случају се може говорити само о начелној судској заштити (остаје недоумица у погледу врсте судског поступка у коме се остварује заштита о чему ће аутор касније говорити).

Наиме, административној (управној) контроли рада комуналног предузећа законодавац није посветио довољно нормативне пажње,<sup>47</sup> посебно не у дијелу који се односи на заштиту права корисника у управном поступку (то јест, у процедурама инстанционе контроле), чиме је законодавац, без икакве потребе, отворио додатни фронт правне несигурности, делегирајући право, између осталог и комуналном предузећу, да у складу са својом „словном политиком“ утврђује да ли ће (интерним) општим актима прописати процедуре за преиспитивање својих одлука и како ће тај поступак уопште изгледати.

На такав начин, законодавац је пропустио да поступи у складу са чланом 111. Устава Републике Српске којим је јасно предвиђено да у случају када носилац јавних овлашћења, у конкретном случају комунално предузеће, одлучује о правима и обавезама грађана и других лица, у конкретном случају својих корисника, **обавезно користи законом прописан поступак у коме је свакоме дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу односно употреби друго законом предвиђено правно средство.** У том смислу, законодавац је тај недостатак могао да превазиђе врло елегантно, уносећи у законски текст одредбу која недостаје, а којом би била предвиђена обавеза комуналног предузећа, односно даваоца комуналне услуге да у случају када одлучује о правима, обавезама и правним интересима својих корисника обавезно користи правила општег управног поступка на начин како је то предвиђено Законом о општем управном поступку.<sup>48</sup>

47 Законодавац је у V одјељку Закона о комуналним дјелатностима своју нормативну пажњу усмјерио ка регулисању проблематике надзора над обављањем комуналних дјелатности и спровођењу одредаба тог закона, али кроз призму спољне административне контроле рада комуналног предузећа, и то у облику надзора од стране јединица локалне самоуправе, Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију (управни надзор) и комуналне полиције, а по потреби и других инспекцијских органа (инспекцијски надзор).

48 За боље разумијевање те проблематике не треба изгубити из вида ни члан 1. став 2. Закона о општем управном поступку, који упркос својој експлицитности када је у питању одређење круга субјеката који су дужни примјенивати његове одредбе, јасно наводи да су по „овом закону дужни да поступају... и привредна друштва, уста-

Међутим, рјешење тог проблема не треба само и искључиво тражити у измјени и допуни Закона о комуналним дјелатностима на коју се може чекати дужи временски период. До тада, једно од бољих рјешења којим би се проблематици административне (инстанционе) заштите права корисника дало довољно (заслужене) пажње огледа се у законској могућности јединица локалне самоуправе<sup>49</sup> да у оквиру својих општинских аката<sup>50</sup> којима уређују пружање комуналних услуга на подручју своје територије, предвиде или **додатну (упућујућу) одредбу**, којом би се комунално предузеће усмјерило на обавезну примјену правила општег управног поступка када одлучује о правима, обавезама или правном интересу својих корисника или да својим одредбама пропишу **посебан поступак** којим би се надомјестило непостојање процедуре преиспитивања одлука комуналног предузећа или путем *самоконтроле* (на примјер, приговор на рјешење о којем одлучује директор комуналног предузећа или његов надзорни одбор – контрола од стране органа самог комуналног предузећа) или путем *контроле од стране надлежне јединице локалне самоуправе* (на примјер, жалба на рјешење комуналног предузећа о којој одлучује градско односно општинско одјељење надлежно за комуналне послове), чиме би се кориснику пружила додатна административна заштита у чијем поступку би се очигледне неправилности, грешке и незаконитости комуналног предузећа отклониле врло успјешно, ефикасно и економично, без потребе корисника да покрене (по правилу временски знатно дужи) судски механизам заштите својих угрожених или повријеђених права.

## 5.2. Судска заштита права корисника комуналних услуга

Проблематика судске заштите права корисника комуналних услуга представља најважнији правно-контролни механизам којим располаже корисник комуналне услуге у односу на комунално предузеће као даваоца комуналне услуге о чему говори, између осталог и члан 16. став 3. Закона о комуналним дјелатностима.

Међутим, законодавац је приликом предвиђања судске надлежности за поступање у случају спора између даваоца комуналне услуге и његовог корисника остао недоречен с обзиром на то да се у конкретном случају користио паушалном терминолошко-нормативном конструк-

нове и друге организације када у **вршењу јавних овлашћења**, која су им повјерена законом рјешавају, односно кад обављају друге послове из става 1. овог закона<sup>49</sup> (мисли се на рјешавање о правима, обавезама или правним интересима појединца, правног лица или друге стране). Међутим, пракса је показала сасвим супротно понашање комуналних предузећа, с обзиром на то да комунална предузећа (скоро) никада не користе правила општег управног поступка у својим односима са корисницима, а посљедица таквог понашања је управо узрокована чињеницом да је у Закону о комуналним дјелатностима законодавац пропустио да се о овој проблематици експлицитно одреди.

49 Члан 6. Закона о комуналним дјелатностима.

50 На примјер, Одлука о водоводу и канализацији, Одлука о одвођењу комуналног отпада итд.

цијом „надлежан је суд“, што у коначници ствара недоумицу и додатан проблем оличен у питању у којој врсти судског поступка се одлучује у случају спора између даваоца и корисника комуналне услуге. Да ли је законодавац мислио на грађанску парницу или управни спор или и један и други, зависно од природе и врсте спора?

Судска пракса је управо на то питање дала врло квалитетан одговор, истина у области и на примјеру телекомуникација које су се у складу са тада важећим Законом о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 17/92, 11/93 и 21/96) уврштавале у систем јавних служби, као што је то сада случај са комуналном обласћу, а што се примјеном аналогије (*a simili ad simile*) као принципом логичког тумачења у ситуацији када законодавац није конкретну проблематику посебно нормативно регулисао у Закону о комуналним дјелатностима, може примијенити и у области пружања комуналних услуга.

Наиме, Врховни суд Републике Српске је у својој пресуди број Увл-117/04 од 8. децембра 2005. године<sup>51</sup> заузео став да рјешење Телекомуникација Републике Српске донесено поводом рекламације на рачун телефонских услуга **јесте управни акт** те да се његово оспоравање може вршити **само у управном спору**. Врховни Суд Републике Српске свој став образлаже чињеницом да упркос томе што законодавац није на изричит начин законом повјерио јавна овлашћења туженом (Телекомуникацијама РС) као недржавном субјекту, то се ипак може закључити тумачењем одредаба Закона о јавним службама, Закона о ПТТ услуга, Општим условима за вршење ПТТ услуга те Правилника о поступку и начину рјешавања рекламација корисника ТТ услуга, с обзиром на то да је наведеним актима прописан поступак у погледу одлучивања по захтјеву за рекламацију телефонског рачуна, начин одлучивања, рокови те органи за поступање по захтјеву. Надаље, Суд је става да тужени, у провођењу конкретног поступка, непосредно примјењујући прописе, рјешава о извјесном праву или обавези корисника телефонског рачуна, потврђујући или региструјући одређене податке у погледу исправности телефонског апарата, телефонских линија, постојању административно-рачунарске грешке и друго о чему одлучује првостепена комисија на чију одлуку незадовољни корисник може уложити приговор другостепеној комисији туженог.

На такав начин, Суд је недвосмислено утврдио следеће значајне закључке којима се отклања већина недоумица у погледу природе комуналног акта и врсте судског поступка у коме се она оспорава:

1. **повјеравање јавних овлашћења недржавном субјекту не мора бити изричито нормативно наведено** уколико се тумачењем одредаба релевантних законских и подзаконских прописа то може недвосмислено закључити;
2. акт којим недржавни субјект коме су јавна овлашћења повјерена (било непосредно било посредно) одлучује о правима, обавезама

51 Домаћа и страна судска пракса, Стручни информативни часопис *Привредна шћам-џа*, Сарајево, година VIII, број 48, стр. 53.

и правним интересима физичких и правних лица јесте управни акт, у ком случају доносилац **акта мора поштовати правила општег управног поступка уколико није другим прописом предвиђен посебан (управни) поступак;**

3. против акта којим је недржавни субјект коме су повјерена јавна овлашћења одлучио о правима, обавезама и правним интересима својих корисника односно комитената **може се покретати управни спор.**

## 6. ЗАКЉУЧАК

Комунално предузеће у свом редовном пословању свакодневно ступа у контакте са својим корисницима, у ком случају, не тако ријетко, одлучује о правима, обавезама и правним интересима својих корисника, од чијег (не)остварења зависи провођење свакодневних животних потреба корисника и његове породице.

Имајући у виду значај одлука комуналног предузећа на живот и рад корисника, потпуно је беспредметно коментарисати (уставну) обавезу како јединица локалне самоуправе, тако и комуналног предузећа да својим корисницима омогући административно (инстанционо) преиспитивање својих одлука с обзиром на то да законодавац то није изричито предвидио у релативно новом (и модерно уређеном) Закону о комуналним дјелатностима из 2011. године.

Међутим, без обзира на то када се законодавац буде одлучио на измјену и допуну Закона о комуналним дјелатностима на начин да поступање комуналног предузећа у ситуацији када одлучује о правима, обавезама и правним интересима својих корисника, процесно уреди (читај: ограничи) или правилима општег управног поступка или правилима посебног управног поступка, јединице локалне самоуправе дужне су својим општим актима предвидјети одређен круг процесних правила у погледу инстанционе контроле рада комуналног предузећа, а у случају инертности или неразумијевања надлежних градских или општинских органа комунално предузеће би требало својим (интерним) општим актима уредити проблематику преиспитивања својих одлука како би се степен правне сигурности и извијесности подигао на виши ниво, чинећи на такав начин корист не само корисницима него и самом себи.

Такође, након што се анализирају све наведене недоумице у овом раду те конкретни одговори који су услиједили у вези са правном природом акта комуналног предузећа, може се закључити да упркос нормативној (законској) недефинисаности и незаинтересованости за ову (комунално-управну) проблематику, судска пракса и правна теорија су недвосмислено одредиле да акт којим се одлучује о правима, обавезама и правним интересима физичких и правних лица ужива статус управног акта, што у конкретном случају комуналном предузећу (оправдано) даје читав низ додатних корективних обавеза како у смислу провођења поступка према унапријед одређеним процесним регулама

(било да је реч о општим или посебним правилима управног поступка), тако и у погледу обавезног омогућавања правног (административног) механизма преиспитивања одлука комуналног предузећа када корисник њима није задовољан. Корисник такав акт може по потреби и судски преиспитивати, с тим што је судска пракса заузела став да се у том случају проводи управносудски поступак.

Robert Jović\*

## IS THE ACT THAT DECIDES ON THE RIGHTS AND OBLIGATIONS OF BENEFICIARIES OF COMMUNAL SERVICES ADMINISTRATIVE OR NOT?

### Summary

*The field of communal services represents the area of special public (social) interest both for the legislature, which governs this matter as one of its constitutional obligations, and for the end-beneficiaries of communal services who achieve their everyday (life) needs through a functional system of public services, which among other things, includes the provision of communal services. The debatable issue and what the author of this paper is going to write about is the undefined relation between the communal service enterprise, as the provider of communal services, and its beneficiaries, while providing communal services and diversity and normative disorganization of formal-legal treatment of communal service enterprise in the situation when deciding on the rights, obligations or legal interests of beneficiaries which often ends with the inability of beneficiaries to further question, on a legal / administrative basis, the decisions and actions of communal service enterprise when the beneficiary is not satisfied. Such unconstitutional and illegal practices of communal service enterprise, according to the author, should be the subject of a scientific paper which will explicitly present arguments in favor of the thesis that communal service enterprises, when deciding on the rights, obligations and legal interests of their beneficiaries, use public (administrative) authorities (either directly or indirectly given), in which case their acts are administrative acts against which (as a rule) an additional administrative (jurisdictional) review must be enabled (whether in the form of self-control through an objection or appeal) and against which (if necessary) an administrative-judicial procedure may be taken. In favor of the above mentioned thesis, the author will analyze the judicial practice of the Republic of Srpska, which after many years of wandering in a legal sense and misunderstanding the role and importance of public (administrative) authorities, took a specific legal position on a very similar example confirming the idea that the act of a non-state entity with public authority which decided*

\* The author is a Master of Laws and a PhD candidate at the Faculty of Law, University of Belgrade and has been employed in the position of the Head of Legal Affairs, Human Resources and General Affairs in „Vodovod i kanalizacija“ JSC Bijeljina.

*on the right, obligation or legal interest of beneficiaries is an administrative act against which an administrative-judicial procedure can be taken.*

Keywords: *Communal service. – Communal service enterprise. – Communal service provider. – Communal service beneficiary. – Public (administrative) authorities. – Communal (administrative) act.*

## ЛИТЕРАТУРА

### *Правна лиџераџура*

Домаћа и страна судска пракса, Стручни информативни часопис *Привредна шџамџа*, Сарајево, година VIII, број 48

Кунић Петар, *Ујравно љраво*, Бања Лука 2010.

Јовић Роберт, *Ујравна јавна овлашћена јавних љрегузећа*, мастер рад (необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011.

Лилић Стеван, *Ујравно љраво и ујравно љроцесно љраво*, Београд 2009, 2013.

*Правни лексикон*, Савремена администрација, друго издање, Београд 1970.

Томић Р. Зоран, *Ојшџе ујравно љраво*, Београд 2009.

### *Правни извори*

Устав Републике Српске

Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 124/11)

Закон о општем управном поступку („Службени гласник Републике Српске“, бр. 13/02, 87/07 и 50/10)

Закон о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 109/05 и 63/11)

Закон о привредним друштвима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 127/08, 58/09 и 100/11)

Закон о јавним предузећима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 75/04 и 78/11)

Закон о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, број 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12)

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“, број 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13)

Закон о Агенцији за банкарство Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 59/13)

Закон о нотарима („Службени гласник Републике Српске“, број 86/04, 2/05, 74/05, 76/05, 91/06, 37/07, 50/10 и 78/11)

### *Судска љпракса*

Пресуда Врховног суда Републике Српске, бр. Увл–117/04 од 8. децембра 2005.