

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 37. stav 1. tač. a) i d), člana 40. stav 5. i člana 61. stav 1. tač. g) i d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 24. aprila 2024. godine, d o n i o j e

RJEŠENJE

Ne prihvata se inicijativa za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti člana 23. Odluke o upravljanju otpadom („Službeni glasnik Opštine Prnjavor” broj 35/22).

Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenjivanje zakonitosti Odluke o upravljanju otpadom („Službeni glasnik Opštine Prnjavor” broj 35/22) u odnosu na član 41. stav 2. tačka a) Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Opštine Prnjavor” broj 35/22).

Ne prihvata se inicijativa za pokretanje postupka za ocjenjivanje saglasnosti Odluke o upravljanju otpadom („Službeni glasnik Opštine Prnjavor” broj 35/22) sa Pravilima za izradu zakona i drugih propisa („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 24/14).

O b r a z l o ž e n j e

Boris Zec iz Prnjavora dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti Odluke o upravljanju otpadom („Službeni glasnik Opštine Prnjavor” broj 35/22). U inicijativi se ne navode odredbe Ustava Republike Srpske u odnosu na koje se dovodi u pitanje ustavnost osporene odluke, već se, prije svega, ova odluka u cjelini, kao i pojedine njene odredbe, osporava u odnosu na Pravila za izradu zakona i drugih propisa („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 24/14), iz razloga što donosilac akta nije, kako se navodi, u uvodu Odluke o upravljanju otpadom naveo izmjene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, koje su objavljene u „Službenom glasniku Republike Srpske” br. 106/15, 16/18, 70/20 i 63/21, već samo osnovni tekst ovog zakona, koji je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske” broj 111/13, kao i zbog grešaka u sistematizovanju kaznenih odredaba (čl. 25. i 26. Odluke). Pored toga, u inicijativi se, bez navođenja ustavnopravnih razloga, osporava zakonitost navedene odluke u cjelini u odnosu na član 41. stav 2. tačka a) Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 124/11 i 100/17), te saglasnost odredbe člana 23. Odluke u odnosu na odredbe člana 6. stav 1. tačka d) i člana 9a. stav 3. Zakona o komunalnim djelatnostima jer, po mišljenju davaoca inicijative, „ne sadrži u svom tekstu prava korisnika usluge predviđena navedenim članovima Zakona”. Smatrajući da je osporeno propisivanje suprotno pomenutim zakonskim odredbama, u inicijativi se predlaže da Sud sprovede postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti predmetne odluke.

Skupština Grada Prnjavor, kao donosilac osporene odluke, nije dostavila odgovor na navode iz inicijative.

U izjašnjenju na navode iz inicijative koje je dostavila Gradska uprava Grada Prnjavor, Odjeljenje za komunalne poslove, se, prije svega, izražava stav da navodi davaoca inicijative iz kojih proizlazi da, u pravnom osnovu Odluke o upravljanju otpadom nisu navedene sve izmjene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, već samo osnovni tekst ovog zakona, koji je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske” broj 111/13, te da su kaznene odredbe pogrešno sistematizovane, ne mogu biti predmet ocjene ustavnosti i zakonitosti, jer se radi o očiglednim omaškama prilikom izrade ove odluke koje se, kako je navedeno, mogu otkloniti u postupku izmjene i dopune ovog akta. Pored toga, u izjašnjenju se osporavaju navodi davaoca inicijative da

osporeni član 23. osporene odluke nije u saglasnosti sa članom 6. stav 1. tačka d) i članom 9a. stav 3. Zakona o komunalnim djelatnostima i s tim u vezi navodi da se komunalna usluga preuzimanja, transporta i deponovanja otpada od pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica sa područja opštine Prnjavor vrši na osnovu ugovora, koji su ova lica obavezna da zaključe sa Komunalnim preduzećem, te da ugovor između davaoca i korisnika usluge sadrži odredbe kojima se reguliše vrsta preuzetog otpada, jedinična cijena za obračun naknade preuzetog otpada, način i rok plaćanja, prava i obaveze između davaoca i korisnika usluge, kao i prestanak prava i obaveze između davaoca i korisnika usluge. Nadalje, u izjašnjenju se ističe da su navodi davaoca inicijative o nesaglasnosti osporene odluke sa članom 41. stav 2. tačka a) Zakona o komunalnim djelatnostima nejasni, nerazumljivi i nepotpuni, odnosno da davalac inicijative nije naveo u čemu se, u konkretnom slučaju, ogleda povreda ove zakonske odredbe te, na osnovu izloženog, predlaže da se ova inicijativa ne prihvati.

Osporenu Odluku o upravljanju otpadom („Službeni glasnik Opštine Prnjavor” broj 35/22) donijela je Skupština Opštine Prnjavor na osnovu člana 39. stav 2. tačka 2. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 97/16, 36/19 i 61/21), člana 26. stav 2. Zakona o upravljanju otpadom („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 111/13), člana 6. stav 1. tač. g) i d) i stav 2. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske” br. 124/11 i 100/17), člana 37. stav 2. tačka 2. Statuta Opštine Prnjavor („Službeni glasnik Opštine Prnjavor” br. 15/17 i 12/18) i čl. 161. i 201. stav 1. Poslovnika o radu Skupštine Opštine Prnjavor („Službeni glasnik Opštine Prnjavor” br. 21/17, 23/17 i 32/17). Prema članu 1. Odluke, ovom odlukom uređuje se upravljanje otpadom i pružanje usluga od strane Komunalnog preduzeća „Park” a.d. Prnjavor (u daljem tekstu: Komunalno preduzeće) na području opštine Prnjavor. Odredbama ove odluke, koje su osporene inicijativom, propisano je: članom 23. da preuzimanje, transport i deponovanje otpada od strane Komunalnog preduzeća prestaje: odjavom korišćenja usluge u slučaju smrti korisnika komunalne usluge (alineja 1), prodajom stambene i poslovne jedinice (alineja 2) i davanjem u zakup stambene i poslovne jedinice (alineja 3); članom 25. da će se novčanom kaznom u iznosu od 30 KM do 300 KM kazniti fizičko lice ako postupi suprotno članu 4, članu 7. stav 2, te čl. 12, 13, 15, 16, 17, 19. i 20. ove odluke; članom 26. da će se novčanom kaznom u iznosu od 500 KM do 3.000 KM kazniti pravno lice ako postupi suprotno članu 4, članu 7. stav 1, te čl. 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19. i 20. ove odluke (stav 1), da će se novčanom kaznom u iznosu od 3.000 KM do 10.000 KM kazniti pravno lice ako postupa suprotno članu 8. stav 1. ove odluke (tačka 1), da će se novčanom kaznom u iznosu od 50 do 500 KM kazniti odgovorno lice u pravnom licu, ako postupa suprotno članu 4, članu 7. stav 1. te čl. 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19. i 20. ove odluke (stav 2), da će se novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 3.000 KM kazniti odgovorno lice u pravnom licu, ako postupa suprotno članu 8. stav 1. ove odluke (tačka 1), da će se novčanom kaznom u iznosu od 300 KM do 1.500 KM kazniti preduzetnik ako postupi suprotno članu 4, članu 7. stav 1, te 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19. i 20. ove odluke (stav 3), da će se novčanom kaznom u iznosu od 500 KM do 1.500 KM kazniti preduzetnik, ako postupi suprotno članu 8. stav 1. ove odluke (tačka 1).

Po ocjeni Suda, za ocjenu osnovanosti navoda davaoca inicijative, od značaja su odredbe Ustava Republike Srpske kojima je utvrđeno: da opština preko svojih organa u skladu sa zakonom uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti (član 102. stav 1. tačka 2), te da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108. stav 2).

Za ocjenu osnovanosti navoda davaoca inicijative relevantne su, po ocjeni Suda, odredbe sljedećih zakona: Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 97/16 i 36/19 i 61/21), Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 124/11 i 100/17) i Zakona o upravljanju otpadom ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 111/13, 106/15, 2/18 - Odluka Ustavnog suda Republike Srpske, 16/18, 70/20, 63/21 i 65/21).

Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je: članom 18. tačka 2) podtačka 2) da samostalne nadležnosti opštine obuhvataju, pored ostalih, uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti, u okviru kojih je propisano da obezbjeđuje obavljanje i druge komunalne djelatnosti u skladu sa zakonom, a članom 39. stav 2. tačka 2. da skupština jedinice lokalne samouprave donosi odluke i druga opšta akta i daje njihovo autentično tumačenje.

Zakonom o komunalnim djelatnostima propisano je: članom 2. stav 1. tačka g) i članom 3. tačka d) da je komunalna djelatnost zbrinjavanje otpada iz stambenih i poslovnih prostora djelatnost od posebnog javnog interesa koja obuhvata prikupljanje, odvoženje, deponovanje, uništavanje ili preradu otpada, osim industrijskog otpada i opasnih materija, kao i održavanje deponije; članom 6. da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti i da skupština jedinice lokalne samouprave svojom odlukom detaljnije propisuje: uslove i način obavljanja komunalnih djelatnosti, materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata, uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja, opšte uslove koje sadrži ugovor između davaoca i korisnika komunalne usluge, uslove za korišćenje i prestanak korišćenja komunalne usluge, mogućnost za subvencionisanu cijenu komunalne usluge, kategorije korisnika i uslove subvencionisanja i jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga; članom 9a. da korisnik komunalne usluge koristi komunalne usluge koje je jedinica lokalne samouprave organizovala na svom području u skladu sa odredbama ovog zakona, te da se uslovi pod kojima se korisniku komunalne usluge može odobriti da ne koristi neku komunalnu uslugu ili da je prestane koristiti detaljnije propisuju u odluci iz člana 6. stav 2. ovog zakona (st. 1. i 3); članom 16. da se pružanje i korišćenje komunalnih usluga vrši na osnovu ugovora zaključenog između davaoca komunalne usluge i korisnika, te da se ugovori zaključeni sa korisnicima komunalnih usluga koji te usluge koriste za lične potrebe ili potrebe svog domaćinstva zaključuju u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje zaštita prava potrošača u Republici Srpskoj; članom 19. stav 2. da se komunalna usluga, izuzetno, može uskratiti korisniku ako: izvrši priključenje na komunalni objekat bez odobrenja nadležnog organa, odnosno davaoca komunalne usluge (tačka a), nenamjenski koristi komunalnu uslugu (tačka b), ne plati iskorišćenu komunalnu uslugu dva mjeseca uzastopno pod uslovom da to tehničke mogućnosti dozvoljavaju i da se isključenjem tog korisnika ne ugrožavaju drugi korisnici (tačka v), odbije da zaključi ugovor o korišćenju komunalne usluge (g) ako se ne pridržava mjera štednje u vrijeme ograničene potrošnje zbog posebnih okolnosti iz člana 15. ovog zakona (tačka d); članom 41. stav 2. da su jedinice lokalne samouprave dužne da u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona usklade odluku iz člana 6. stav 2. ovog zakona sa odredbama ovog zakona (tačka a).

Zakonom o upravljanju otpadom propisano je: članom 2. da je upravljanje otpadom djelatnost od opšteg interesa, što podrazumijeva sprovođenje propisanih mjera za postupanje sa otpadom u okviru sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana i odlaganja otpada, uključujući i nadzor nad

tim aktivnostima i brigu o postrojenjima za upravljanje otpadom poslije zatvaranja; članom 6. da je vlasnik otpada proizvođač otpada, lice koje učestvuje u prometu otpada kao posredni držalac otpada ili pravno lice ili preduzetnik koji posjeduje otpad (tačka d); članom 13. stav 1. da su vrste otpada u smislu ovog zakona: a) komunalni otpad (kućni otpad), b) komercijalni otpad i v) industrijski otpad; članom 26. da jedinica lokalne samouprave: a) uspostavlja i razvija sistem upravljanja otpadom i sistem odvojenog sakupljanja otpada, b) utvrđuje lokacije za reciklažna dvorišta, zelena ostrva i deponije, uključujući i lokacije za sakupljanje kabastog otpada, v) uređuje, obezbjeđuje, organizuje i sprovodi upravljanje otpadom na svojoj teritoriji, g) sprečava upravljanje otpadom na način suprotan ovom zakonu i sprovodi uklanjanje nezakonito odloženog otpada, d) snosi troškove čišćenja i sanacije divljih deponija u skladu sa članom 83. stav 2. ovog zakona, đ) donosi zajednički ili lokalni plan upravljanja otpadom u skladu sa čl. 19. i 20. ovog zakona, obezbjeđuje uslove za realizaciju planova i brine se o njihovom sprovođenju, e) uređuje postupak naplate usluga u oblasti upravljanja komunalnim otpadom, u skladu sa propisima kojima se regulišu komunalne djelatnosti, ž) organizuje edukativne kampanje za podizanje svijesti javnosti o organizovanom upravljanju otpadom, z) organizuje akcije čišćenja javnih površina.

Sud, u okviru svoje Ustavom utvrđene nadležnosti (član 115. Ustava), nije nadležan da cijeni međusobnu saglasnost podzakonskih opštih pravnih akata, pa tako nije nadležan ni da cijeni međusobnu saglasnost osporene Odluke o upravljanju otpadom, odnosno pojedinih njenih odredaba (čl. 25. i 26) sa Pravilima za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 24/14). Zbog toga Sud nije prihvatio inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje saglasnosti uvoda i čl. 25. i 26. Odluke o upravljanju otpadom sa Pravilima za izradu zakona, drugih propisa i opštih akata Republike Srpske.

Imajući u vidu navedene odredbe Ustava i zakona, kao i razloge osporavanja sadržane u inicijativi, Sud je ocijenio da je Skupština Opštine Prnjavor bila nadležna da, u skladu sa zakonom, Odlukom o upravljanju otpadom uredi upravljanje otpadom (preuzimanje, transport i deponovanje) i način pružanja ove usluge od strane Komunalnog preduzeća na području opštine Prnjavor. Navod davaoca inicijative da je pogrešno označen pravni osnov za donošenje osporene Odluke nije od uticaja na odlučivanje u ovom predmetu, jer Ustavni sud ocjenjuje na osnovu važećeg prava da li postoji pravni osnov za donošenje osporenog akta, nezavisno od toga kako ga je donosilac označio u svom aktu.

Kada su u pitanju navodi davaoca inicijative da je osporena odredba člana 23. ove odluke nesaglasna sa odredbama člana 6. stav 1. tačka d) i člana 9a. stav 3. Zakona o komunalnim djelatnostima jer „ne sadrži u svom tekstu prava korisnika predviđena navedenim članovima” Sud je ocijenio da se navedeno ne može smatrati ustavnopravnim razlogom osporavanja zakonitosti i ustavnosti, imajući u vidu da je to pitanje cjelishodnosti predviđenog rješenja, a ne nezakonitosti osporene odredbe. Naime, skupština jedinice lokalne samouprave ovlašćena je da na osnovu člana 6. stav 1. tačka d) Zakona o komunalnim djelatnostima svojom odlukom propiše, između ostalog, i uslove za prestanak korišćenja komunalne usluge, a na osnovu člana 9a. da istom odlukom (stav 3) izuzetno od obaveze korišćenja komunalne usluge koju jedinica lokalne samouprave organizuje na svom području (stav 1) može propisati da se korisniku komunalne usluge na njegov zahtjev može odobriti da ne koristi komunalnu uslugu ili prestanak njenog korišćenja, kao i pravo na raskid ugovora (stav 2) pod uslovima koji su propisani na istom mjestu.

Po ocjeni Suda, odredba koju sadrži član 9a. (stav 3) Zakona o komunalnim djelatnostima ovlašćuje jedinicu lokalne samouprave da odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave iz člana 6. stav (2) može propisati gornju mogućnost, kao i uslove pod kojima ona korisniku komunalne usluge može da bude odobrena, samo pod okolnostima koje su izričito predviđene u članu 9a. stav (2), koje obuhvataju nemogućnost davanja komunalne usluge da obezbijedi propisani kvalitet, nepostojanje tehničkih karakteristika sistema koje omogućavaju korišćenje komunalne usluge, kao i postojanje za korisnika tehnički i ekonomski povoljnijih rješenja, pod uslovom da to ne škodi drugim korisnicima, vodeći pri tome računa o mjerama za smanjenje korišćenja energije, prelaženje na korišćenje energije iz obnovljivih izvora i za stvaranje uslova za energetska efikasnost iz člana 5. Zakona o komunalnim djelatnostima, ali da joj, ujedno, ne naređuje da istom odlukom i propiše takvu mogućnost kao i detaljnije uslove pod kojima ona može da bude ostvarena. S obzirom na izneseno, Sud nije prihvatio inicijativu za ocjenjivanje zakonitosti člana 23. Odluke o upravljanju otpadom i, shodno tome, ocijenio je da odredba člana 23. Odluke o upravljanju otpadom nije nesaglasna sa odredbom člana 108. stav 2. Ustava Republike Srpske, prema kojoj propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom.

Po ocjeni Suda, davalac inicijative nije u inicijativi naveo konkretne ustavnopravne i zakonske razloge za svoj zahtjev za ocjenjivanje usklađenosti osporene Odluke o upravljanju otpadom sa članom 41. stav 2. tačka a) Zakona o komunalnim djelatnostima, već ga je samo paušalno istakao. Zbog toga nije bilo moguće uspostaviti razumnu vezu između ovog zahtjeva i sadržine člana 41. (stav 2) Zakona o komunalnim djelatnostima, pa Sud u ovom dijelu nije prihvatio inicijativu za pokretanje postupka, jer ne postoje procesne pretpostavke za vođenje postupka i odlučivanje.

Pitanje primjene osporene odluke u praksi, koje se u inicijativi pokreće, nije u nadležnosti Ustavnog suda, s obzirom na to da, prema odredbama iz člana 115. Ustava, Sud nije nadležan da ocjenjuje primjenu opštih pravnih akata.

Kako je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske” broj 104/11 i 92/12), u ovom predmetu odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

Ovo rješenje Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Radomir V. Lukić, prof. dr Ivanka Marković, prof. dr Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman

Broj: U-49/23

24. april 2024. godine