

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 37. став 1. тач. а) и д), члана 40. став 5. и члана 61. став 1. тач. г) и д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 24. априла 2024. године, д о н и о ј е

### РЈЕШЕЊЕ

Не прихвата се иницијатива за оцјењивање уставности и законитости члана 23. Одлуке о управљању отпадом („Службени гласник Општине Прњавор” број 35/22).

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за оцјењивање законитости Одлуке о управљању отпадом („Службени гласник Општине Прњавор” број 35/22) у односу на члан 41. став 2. тачка а) Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Општине Прњавор” број 35/22).

Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за оцјењивање сагласности Одлуке о управљању отпадом („Службени гласник Општине Прњавор” број 35/22) са Правилима за израду закона и других прописа (“Службени гласник Републике Српске” број 24/14).

### О б р а з л о ж е њ е

Борис Зеџ из Прњавора дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости Одлуке о управљању отпадом („Службени гласник Општине Прњавор” број 35/22). У иницијативи се не наводе одредбе Устава Републике Српске у односу на које се доводи у питање уставност оспорене одлуке, већ се, прије свега, ова одлука у цјелини, као и поједине њене одредбе, оспорава у односу на Правила за израду закона и других прописа (“Службени гласник Републике Српске” број 24/14), из разлога што доносилац акта није, како се наводи, у уводу Одлуке о управљању отпадом навео измјене и допуне Закона о управљању отпадом, које су објављене у „Службеном гласнику Републике Српске” бр. 106/15, 16/18, 70/20 и 63/21, већ само основни текст овог закона, који је објављен у „Службеном гласнику Републике Српске” број 111/13, као и због грешака у систематизовању казних одредаба (чл. 25. и 26. Одлуке). Поред тога, у иницијативи се, без навођења уставноправних разлога, оспорава законитост наведене одлуке у цјелини у односу на члан 41. став 2. тачка а) Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17), те сагласност одредбе члана 23. Одлуке у односу на одредбе члана 6. став 1. тачка д) и члана 9а. став 3. Закона о комуналним дјелатностима јер, по мишљењу даваоца иницијативе, „не садржи у свом тексту права корисника услуге предвиђена наведеним члановима Закона”. Сматрајући да је оспорено прописивање супротно поменутиим законским одредбама, у иницијативи се предлаже да Суд спроведе поступак оцјене уставности и законитости предметне одлуке.

Скупштина Града Прњавор, као доносилац оспорене одлуке, није доставила одговор на наводе из иницијативе.

У изјашњењу на наводе из иницијативе које је доставила Градска управа Града Прњавор, Одјељење за комуналне послове, се, прије свега, изражава став да наводи даваоца иницијативе из којих произлази да, у правном основу Одлуке о управљању отпадом нису наведене све измјене и допуне Закона о управљању отпадом, већ само основни текст овог закона, који је објављен у „Службеном гласнику Републике Српске” број 111/13, те да су казнене одредбе погрешно систематизоване, не могу бити предмет оцјене уставности и

законитости, јер се ради о очигледним омашкама приликом израде ове одлуке које се, како је наведено, могу отклонити у поступку измјене и допуне овог акта. Поред тога, у изјашњењу се оспоравају наводи даваоца иницијативе да оспорени члан 23. оспорене одлуке није у сагласности са чланом 6. став 1. тачка д) и чланом 9а. став 3. Закона о комуналним дјелатностима и с тим у вези наводи да се комунална услуга преузимања, транспорта и депоновања отпада од правних лица, предузетника и физичких лица са подручја општине Прњавор врши на основу уговора, који су ова лица обавезна да закључе са Комуналним предузећем, те да уговор између даваоца и корисника услуге садржи одредбе којима се регулише врста преузетог отпада, јединична цијена за обрачун накнаде преузетог отпада, начин и рок плаћања, права и обавезе између даваоца и корисника услуге, као и престанак права и обавезе између даваоца и корисника услуге. Надаље, у изјашњењу се истиче да су наводи даваоца иницијативе о несагласности оспорене одлуке са чланом 41. став 2. тачка а) Закона о комуналним дјелатностима нејасни, неразумљиви и непотпуни, односно да давалац иницијативе није навео у чему се, у конкретном случају, огледа повреда ове законске одредбе те, на основу изложеног, предлаже да се ова иницијатива не прихвати.

Оспорену Одлуку о управљању отпадом („Службени гласник Општине Прњавор” број 35/22) донијела је Скупштина Општине Прњавор на основу члана 39. став 2. тачка 2. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске” бр. 97/16, 36/19 и 61/21), члана 26. став 2. Закона о управљању отпадом („Службени гласник Републике Српске” број 111/13), члана 6. став 1. тач. г) и д) и став 2. Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске” бр. 124/11 и 100/17), члана 37. став 2. тачка 2. Статута Општине Прњавор („Службени гласник Општине Прњавор” бр. 15/17 и 12/18) и чл. 161. и 201. став 1. Пословника о раду Скупштине Општине Прњавор („Службени гласник Општине Прњавор” бр. 21/17, 23/17 и 32/17). Према члану 1. Одлуке, овом одлуком уређује се управљање отпадом и пружање услуга од стране Комуналног предузећа „Парк” а.д. Прњавор (у даљем тексту: Комунално предузеће) на подручју општине Прњавор. Одредбама ове одлуке, које су оспорене иницијативом, прописано је: чланом 23. да преузимање, транспорт и депоновање отпада од стране Комуналног предузећа престаје: одјавом коришћења услуге у случају смрти корисника комуналне услуге (алинеја 1), продајом стамбене и пословне јединице (алинеја 2) и давањем у закуп стамбене и пословне јединице (алинеја 3); чланом 25. да ће се новчаном казном у износу од 30 КМ до 300 КМ казнити физичко лице ако поступи супротно члану 4, члану 7. став 2, те чл. 12, 13, 15, 16, 17, 19. и 20. ове одлуке; чланом 26. да ће се новчаном казном у износу од 500 КМ до 3.000 КМ казнити правно лице ако поступи супротно члану 4, члану 7. став 1, те чл. 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19. и 20. ове одлуке (став 1), да ће се новчаном казном у износу од 3.000 КМ до 10.000 КМ казнити правно лице ако поступа супротно члану 8. став 1. ове одлуке (тачка 1), да ће се новчаном казном у износу од 50 до 500 КМ казнити одговорно лице у правном лицу, ако поступа супротно члану 4, члану 7. став 1. те чл. 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19. и 20. ове одлуке (став 2), да ће се новчаном казном у износу од 1.000 КМ до 3.000 КМ казнити одговорно лице у правном лицу, ако поступа супротно члану 8. став 1. ове одлуке (тачка 1), да ће се новчаном казном у износу од 300 КМ до 1.500 КМ казнити предузетник ако поступи супротно члану 4, члану 7. став 1, те 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19. и 20. ове одлуке (став 3), да ће се

новчаном казном у износу од 500 КМ до 1.500 КМ казнити предузетник, ако поступи супротно члану 8. став 1. ове одлуке (тачка 1).

По оцјени Суда, за оцјену основаности навода даваоца иницијативе, од значаја су одредбе Устава Републике Српске којима је утврђено: да општина преко својих органа у складу са законом уређује и обезбјеђује обављање комуналних дјелатности (члан 102. став 1. тачка 2), те да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108. став 2).

За оцјену основаности навода даваоца иницијативе релевантне су, по оцјени Суда, одредбе сљедећих закона: Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник Републике Српске" бр. 97/16 и 36/19 и 61/21), Закона о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 124/11 и 100/17) и Закона о управљању отпадом ("Службени гласник Републике Српске" бр. 111/13, 106/15, 2/18 - Одлука Уставног суда Републике Српске, 16/18, 70/20, 63/21 и 65/21).

Законом о локалној самоуправи прописано је: чланом 18. тачка 2) подтачка 2) да самосталне надлежности општине обухватају, поред осталих, уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности, у оквиру којих је прописано да обезбјеђује обављање и друге комуналне дјелатности у складу са законом, а чланом 39. став 2. тачка 2. да скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуке и друга општа акта и даје њихово аутентично тумачење.

Законом о комуналним дјелатностима прописано је: чланом 2. став 1. тачка г) и чланом 3. тачка д) да је комунална дјелатност збрињавање отпада из стамбених и пословних простора дјелатност од посебног јавног интереса која обухвата прикупљање, одвожење, депоновање, уништавање или прераду отпада, осим индустријског отпада и опасних материја, као и одржавање депоније; чланом 6. да јединица локалне самоуправе обезбјеђује организовано обављање комуналних дјелатности и да скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком детаљније прописује: услове и начин обављања комуналних дјелатности, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката, услове за функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја, опште услове које садржи уговор између даваоца и корисника комуналне услуге, услове за коришћење и престанак коришћења комуналне услуге, могућност за субвенционисану цијену комуналне услуге, категорије корисника и услове субвенционисања и јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга; чланом 9а. да корисник комуналне услуге користи комуналне услуге које је јединица локалне самоуправе организовала на свом подручју у складу са одредбама овог закона, те да се услови под којима се кориснику комуналне услуге може одобрити да не користи неку комуналну услугу или да је престане користити детаљније прописују у одлуци из члана 6. став 2. овог закона (ст. 1. и 3); чланом 16. да се пружање и коришћење комуналних услуга врши на основу уговора закљученог између даваоца комуналне услуге и корисника, те да се уговори закључени са корисницима комуналних услуга који те услуге користе за личне потребе или потребе свог домаћинства закључују у складу са одредбама закона којим се уређује заштита права потрошача у Републици Српској; чланом 19. став 2. да се комунална услуга, изузетно, може ускратити кориснику ако: изврши прикључење на комунални објекат

без одобрења надлежног органа, односно даваоца комуналне услуге (тачка а), ненамјенски користи комуналну услугу (тачка б), не плати искоришћену комуналну услугу два мјесеца узастопно под условом да то техничке могућности дозвољавају и да се искључењем тог корисника не угрожавају други корисници (тачка в), одбије да закључи уговор о коришћењу комуналне услуге (г) ако се не придржава мјера штедње у вријеме ограничене потрошње због посебних околности из члана 15. овог закона (тачка д); чланом 41. став 2. да су јединице локалне самоуправе дужне да у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу овог закона ускладе одлуку из члана 6. став 2. овог закона са одредбама овог закона (тачка а).

Законом о управљању отпадом прописано је: чланом 2. да је управљање отпадом дјелатност од општег интереса, што подразумијева спровођење прописаних мјера за поступање са отпадом у оквиру сакупљања, транспорта, складиштења, третмана и одлагања отпада, укључујући и надзор над тим активностима и бригу о постројењима за управљање отпадом послије затварања; чланом 6. да је власник отпада произвођач отпада, лице које учествује у промету отпада као посредни држалац отпада или правно лице или предузетник који посједује отпад (тачка д); чланом 13. став 1. да су врсте отпада у смислу овог закона: а) комунални отпад (кућни отпад), б) комерцијални отпад и в) индустријски отпад; чланом 26. да јединица локалне самоуправе: а) успоставља и развија систем управљања отпадом и систем одвојеног сакупљања отпада, б) утврђује локације за рециклажна дворишта, зелена острва и депоније, укључујући и локације за сакупљање кабастог отпада, в) уређује, обезбјеђује, организује и спроводи управљање отпадом на својој територији, г) спречава управљање отпадом на начин супротан овом закону и спроводи уклањање незаконито одложеног отпада, д) сноси трошкове чишћења и санације дивљих депонија у складу са чланом 83. став 2. овог закона, њ) доноси заједнички или локални план управљања отпадом у складу са чл. 19. и 20. овог закона, обезбјеђује услове за реализацију планова и брине се о њиховом спровођењу, е) уређује поступак наплате услуга у области управљања комуналним отпадом, у складу са прописима којима се регулишу комуналне дјелатности, ж) организује едукативне кампање за подизање свијести јавности о организованом управљању отпадом, з) организује акције чишћења јавних површина.

Суд, у оквиру своје Уставом утврђене надлежности (члан 115. Устава), није надлежан да цијени међусобну сагласност подзаконских општинских аката, па тако није надлежан ни да цијени међусобну сагласност оспорене Одлуке о управљању отпадом, односно појединих њених одредаба (чл. 25. и 26) са Правилима за израду закона и других прописа Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" број 24/14). Због тога Суд није прихватио иницијативу за покретање поступка за оцјењивање сагласности увода и чл. 25. и 26. Одлуке о управљању отпадом са Правилима за израду закона, других прописа и општинских аката Републике Српске.

Имајући у виду наведене одредбе Устава и закона, као и разлоге оспоравања садржане у иницијативи, Суд је оцијенио да је Скупштина Општине Прњавор била надлежна да, у складу са законом, Одлуком о управљању отпадом уреди управљање отпадом (преузимање, транспорт и депоновање) и начин пружања ове услуге од стране Комуналног

предузећа на подручју општине Прњавор. Навод даваоца иницијативе да је погрешно означен правни основ за доношење оспорене Одлуке није од утицаја на одлучивање у овом предмету, јер Уставни суд оцјењује на основу важећег права да ли постоји правни основ за доношење оспореног акта, независно од тога како га је доносилац означио у свом акту.

Када су у питању наводи даваоца иницијативе да је оспорена одредба члана 23. ове одлуке несагласна са одредбама члана 6. став 1. тачка д) и члана 9а. став 3. Закона о комуналним дјелатностима јер „не садржи у свом тексту права корисника предвиђена наведеним члановима” Суд је оцијенио да се наведено не може сматрати уставноправним разлогом оспоравања законитости и уставности, имајући у виду да је то питање цјелисходности предвиђеног рјешења, а не незаконитости оспорене одредбе. Наиме, скупштина јединице локалне самоуправе овлашћена је да на основу члана 6. став 1. тачка д) Закона о комуналним дјелатностима својом одлуком пропише, између осталог, и услове за престанак коришћења комуналне услуге, а на основу члана 9а. да истом одлуком (став 3) изузетно од обавезе коришћења комуналне услуге коју јединица локалне самоуправе организује на свом подручју (став 1) може прописати да се кориснику комуналне услуге на његов захтјев може одобрити да не користи комуналну услугу или престанак њеног коришћења, као и право на раскид уговора (став 2) под условима који су прописани на истом мјесту. По оцјени Суда, одредба коју садржи члан 9а. (став 3) Закона о комуналним дјелатностима овлашћује јединицу локалне самоуправе да одлуком скупштине јединице локалне самоуправе из члана 6. став (2) може прописати горњу могућност, као и услове под којима она кориснику комуналне услуге може да буде одобрена, само под околностима које су изричито предвиђене у члану 9а. став (2), које обухватају немогућност даваоца комуналне услуге да обезбиједи прописани квалитет, непостојање техничких карактеристика система које омогућавају коришћење комуналне услуге, као и постојање за корисника технички и економски повољнијих рјешења, под условом да то не шкоди другим корисницима, водећи при томе рачуна о мјерама за смањење коришћења енергије, прелажење на коришћење енергије из обновљивих извора и за стварање услова за енергетску ефикасност из члана 5. Закона о комуналним дјелатностима, али да јој, уједно, не наређује да истом одлуком и пропише такву могућност као и детаљније услове под којима она може да буде остварена. С обзиром на изнесено, Суд није прихватио иницијативу за оцјењивање законитости члана 23. Одлуке о управљању отпадом и, сходно томе, оцијенио је да одредба члана 23. Одлуке о управљању отпадом није несагласна са одредбом члана 108. став 2. Устава Републике Српске, према којој прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом.

По оцјени Суда, давалац иницијативе није у иницијативи навео конкретне уставноправне и законске разлоге за свој захтјев за оцјењивање усклађености оспорене Одлуке о управљању отпадом са чланом 41. став 2. тачка а) Закона о комуналним дјелатностима, већ га је само паушално истакао. Због тога није било могуће успоставити разумну везу између овог захтјева и садржине члана 41. (став 2) Закона о комуналним дјелатностима, па Суд у овом дијелу није прихватио иницијативу за покретање поступка, јер не постоје процесне претпоставке за вођење поступка и одлучивање.

Питање примјене оспорене одлуке у пракси, које се у иницијативи покреће, није у надлежности Уставног суда, с обзиром на то да, према одредбама из члана 115. Устава,

Суд није надлежан да оцјењује примјену општих правних аката.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” број 104/11 и 92/12), у овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

На основу изложеног одлучено је као у изреци овог рјешења.

Ово рјешење Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Војин Бојанић, Светлана Брковић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Радомир В. Лукић, проф. др Иванка Марковић, проф. др Дарко Радић и академик проф. др Снежана Савић.

ПРЕДСЈЕДНИК  
УСТАВНОГ СУДА  
Мр Џерард Селман

Број: У-49/23

24. април 2024. године