



## ИЗВЕШТАЈ

# ОБАВЉАЊЕ СЕГМЕНТА КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ УПРАВЉАЊА КОМУНАЛНИМ ОТПАДОМ КОЈИ ОБУХВАТА САКУПЉАЊЕ И ОДВОЖЕЊЕ СМЕЂА НА ПОДРУЧЈУ АП ВОЈВОДИНЕ

Нови Сад, 2014.

## Садржај

Увод.....	3
Правни оквир .....	3
Резултати истраживања .....	8
Закључци .....	13
Мишљење покрајинског заштитника грађана – омбудсмана.....	14

## Увод

Покрајински заштитник грађана - омбудсман примио је у претходном периоду значајан број притужби грађана које су се односиле на вршење комуналне делатности управљања комуналним отпадом, односно на један њен сегмент - одржавање чистоће (сакупљање и одвожење смећа).

У обраћањима грађани су у највећем броју случајева истицали то да су, иако нису потписали уговор о коришћењу услуга са субјектом који у њиховом месту становања пружа комуналну услугу сакупљања и одвожења смећа, односно иако не користе поменућу услугу, у обавези да плаћају месечне рачуне које им испоставља субјект који пружа те услуге.

Имајући у виду број примљених притужби Покрајински заштитник грађана-омбудсман одлучио је да спроведе истраживање у овој области како би на основу прикупљених података утврдио под којим условима и на који начин се у јединицама локалне самоуправе на територији АП Војводине обавља сегмент комуналне делатности управљања комуналним отпадом који обухвата сакупљање и одвожење смећа, тј. комуналног отпада, која права, а које обавезе имају корисници услуге, односно грађани.

Сходно наведеном, у мају 2014. године Покрајински заштитник грађана-омбудсман је предузећима која врше услугу одржавања чистоће упутио захтев за достављање потребних информација и документације.

## Правни оквир

Чланом 74. Устава Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/06) прописано је да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању; да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине, те да је свако дужан да чува и побољшава животну средину.

Комунална делатност управљања комуналним отпадом која обухвата и сегмент сакупљања и одвожења смећа регулисана је Законом о комуналним делатностима („Сл. гласник РС“, бр. 88/2011), Законом о заштити потрошача („Сл. гласник РС“, бр. 62/2014), одлукама јединице локалне самоуправе којима се уређује одржавање чистоће као и општим актима комуналних предузећа која врше поменућу услугу.

Законом о комуналним делатностима је уређено које се делатности сматрају комуналном делатношћу, те општи услови и начин њиховог обављања. Сходно Закону, комунална делатност, између осталих, је и делатност управљања комуналним отпадом. Управљање комуналним отпадом има више сегмената, и то: сакупљање комуналног отпада, његово одвожење, третман и безбедно

одлагање укључујући управљање, одржавање, санирање и затварање депонија, као и селекцију секундарних сировина и одржавање, њихово складиштење и третман.

Јединица локалне самоуправе уређује у складу са Законом услове обављања комуналних делатности, права и обавезе корисника комуналних услуга, обим и квалитет комуналних услуга и начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности.

Комуналне делатности може обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект. Поједине комуналне делатности одређене Законом (снабдевање водом за пиће, обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима, одржавање гробља и објеката који се налазе у склопу гробља, сахрањивање или кремирање и одржавање пасивних гробља и спомен обележја) могу обављати искључиво јавна предузећа или привредна друштва у којима је већински власник од најмање 51% Република Србија или јединица локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе могу да повере вршење комуналних делатности привредном друштву, предузетнику или другом привредном субјекту на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању<sup>1</sup>. Под поверавањем обављања комуналне делатности подразумева се временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица локалне самоуправе или на делу територије јединице локалне самоуправе.

Законом је одређено да скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији, укључујући и начин плаћања цене комуналне услуге, начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге и овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају.

**Одлука скупштине јединице локалне самоуправе, која прописује општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга непосредно се примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга као општи услови пословања. Законом је изричито одређено да уколико одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о обављању комуналне**

---

<sup>1</sup> На пример Општине Нови Бечеј, Ковачица, Опово и Кањижа вршење комуналне делатности управљања комуналним отпадом, тј. поједине послове из ове делатности као што је сакупљање и одвожење смећа повериле су привредном друштву „Братнер“ ДОО, а општина Кикинда привредном друштву „А.С.А Еко.“ ДОО.

делатности није предвиђено закључење појединачних уговора између вршиоца и корисника комуналних услуга, сматра се да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности. Обавезе корисника комуналне услуге, укључујући и плаћање цене комуналне услуге, настају започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге, и када се она користи супротно прописима којима се уређује та комунална делатност. Наведено значи да Закон уводи обориву законску претпоставку да је предузеће које се бави вршењем комуналних услуга исте извршило.

Вршилац комуналне делатности може ускратити комуналну услугу кориснику само у случајевима када корисник: 1) изврши прикључење на комуналну мрежу без претходно прибављеног одобрења; 2) користи услугу противно прописима; 3) неосновано омета друге кориснике услуга; 4) не плати комуналну услугу у утврђеном року; 5) ненаменски користи комуналну услугу у време снабдевања уз ограничење потрошње (редукцију) о чему је корисник благовремено обавештен. Вршење комуналне делатности управљања комуналним отпадом вршилац услуге не може ускратити кориснику који није платио комуналну услугу о року пре него што прође 60 дана од дана доспелости првог неплаћеног потраживања. Вршилац комуналне услуге дужан да у писменој форми обавести корисника комуналне услуге о могућности обуставе комуналне услуге услед наступања неког од разлога предвиђеног Законом за обуставу услуге.

Сходно Закону, цене комуналних услуга се одређују на основу следећих начела: 1) примена начела "потрошач плаћа"; 2) примена начела "загађивач плаћа"; 3) довољности цене да покрије пословне расходе; 4) усаглашености цена комуналних услуга са начелом приступачности; 5) непостојања разлике у ценама између различитих категорија потрошача, сем ако се разлика заснива на различитим трошковима обезбеђивања комуналне услуге. Ако се за различите категорије корисника комуналних услуга примењују различити методи обрачуна, водиће се рачуна о томе да цена буде сразмерна трошковима пружања те услуге. Јединица локалне самоуправе може прописати да се у поступку контроле коришћења комуналне услуге наплаћује посебна цена за случај коришћења комуналне услуге на начин који је у супротности са прописима којима се уређује та комунална делатност. Цене комуналних услуга могу се плаћати унапред.

Елементи за одређивање цена комуналних услуга су: 1) пословни расходи исказани у пословним књигама и финансијским извештајима; 2) расходи за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме, према усвојеним програмима и плановима вршиоца комуналне делатности на које је јединица локалне самоуправе дала сагласност; 3) добит

вршиоца комуналне делатности. Средства која су намењена за финансирање обнове и изградње објеката комуналне инфраструктуре исказују се посебно и могу се употребити само за те намене. Јединица локалне самоуправе је у обавези да прати кретање цена комуналних услуга, а нарочито усклађеност цена комуналних услуга са принципима утврђеним Законом.

Одлуку о промени цена комуналних услуга доноси вршилац комуналне делатности, а на коју одлуку сагласност даје надлежни орган јединице локалне самоуправе<sup>2</sup>. Уз захтев за давање поменуте сагласности, вршилац комуналне делатности надлежном органу јединице локалне самоуправе доставља образложење које нарочито садржи разлоге за промену и детаљну структуру предложене цене. Одлуком скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности, односно уговором о поверавању, могу се уредити услови под којима промена цене комуналне услуге може да ступи на снагу и пре добијања сагласности надлежног органа јединице локалне самоуправе, уз обавезу вршиоца комуналне делатности да надокнади разлику корисницима комуналних услуга ако надлежни орган јединице локалне самоуправе одбије да да сагласност на повећање цене. Такође, може се уредити и начин промене цене комуналне услуге на иницијативу јединице локалне самоуправе.

**Јединица локалне самоуправе може утврдити категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенционисану цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију.** Јединица локалне самоуправе је дужна да достави списак тих корисника комуналне услуге вршиоцу комуналне делатности, као и да надокнади субвенционисани део цене вршиоцу комуналне делатности. Уговором о поверавању може се предвидети субвенционисани износ цене за одређене категорије корисника који се неће надокнађивати вршиоцу комуналне делатности.

Инспекцијски надзор над спровођењем Закон врши републички комунални инспектор, а надзор над применом прописа јединице локалне самоуправе донетих на основу Закона о комуналним делатностима врши јединица локалне самоуправе, преко комуналних инспектора. Надзор над радом вршилаца комуналне делатности, тј. комуналних предузећа врши јединица локалне самоуправе.

Законом о комуналним делатностима прописано је да је управљање комуналним отпадом делатност од општег економског интереса у смислу Закона о заштити потрошача. Наведено значи да корисници комуналне услуге сакупљања и

---

<sup>2</sup> Сагласност се не даје на одлуке о промени цена комуналних услуга за комуналну делатност управљање пијацама; одржавање улица и путева; одржавање чистоће на површинама јавне намене; одржавање јавних зелених површина; димничарске услуге; делатност зоохигијене као и за услугу превоза посмртних остатака умрлог лица.

одвожење смећа заштиту својих права као потрошача остварују према Закону о заштити потрошача.

Сходно Закону о заштити потрошача трговац, у овом случају пружалац услуге сакупљања и одвожења смећа, може да обустави њено пружање ако потрошач не измири своје текуће обавезе за пружене услуге у року од два месеца од дана доспелости обавезе. Трговац је дужан да пре обуставе потрошача у писаном или електронском облику: 1) упозори на потрошачеву обавезу (по основу уговора); 2) позове да измири заостале обавезе у року који не може бити краћи од 30 дана од дана достављања упозорења. Ако потрошач оспори постојање или висину обавезе и настави да уплаћује рачуне за текуће обавезе, трговац не може да обустави пружање услуге до окончања судског поступка, покренутог по захтеву трговца чији је предмет оспоравана обавеза. У случају обуставе пружања услуга, трговац је дужан да настави са пружањем услуга потрошачу најкасније у року од два дана од дана пријема уплате за заостали дуг.

Чланом 89. Закона прописано је да потрошач има право да раскине уговор о пружању услуга од општег економског интереса ако није сагласан са променом цене, односно тарифе и изменом општих услова уговора наведених у обавештењу трговца, као и у погледу квалитета пружених услуга. Потрошач је дужан да уплати износ за услуге које су му пружене до раскида уговора. Међутим, у ситуацији где се одлуке јединице локалне самоуправе о одржавању чистоће непосредно примењују на грађане и где се не закључују уговори са комуналним предузећем за услугу сакупљања и одвожења смећа поставља се питање да ли у пракси има места примени овог члана Закона.

## Резултати истраживања

На упитник који је Покрајински заштитник грађана-омбудсман сачинио за потребе овог истраживања одговорило је 40 јединица локалне самоуправе (табела 1) на подручју АП Војводине као и пет месних заједница (табела 2), односно одговоре су доставила предузећа која на територији поменутих јединица локалне самоуправе и месних заједница обављају сегмент комуналне делатности управљања комуналним отпадом који обухвата сакупљање и одвожење смећа.

Одговоре су доставили комунална предузећа из следећих јединица локалне самоуправе:			
Стара Пазова	Панчево	Сента	Бачка Паланка
Пећинци	Житиште	Суботица	Нови Сад
Ириг	Ковин	Тител	Кула
Беочин	Бела Црква	Бач	Бачки Петровац
Бачка Топола	Рума	Бечеј	Оџаци
Зрењанин	Темерин	Врбас	Сремска Митровица
Пландиште	Шид	Ада	Нови Бечеј
Апатин	Сечањ	Сремски Карловци	Ковачица
Жабалъ	Инђија	Нови Кнежевац	Опово
Сомбор	Србобран	Чока	Кањижа

Табела 1 Списак јединица локалних самоуправе из којих су достављени одговори комуналних предузећа

Од стране комуналних предузећа достављени су подаци и за следеће месне заједнице <sup>3</sup> :	
Иланца	Банатски Карловац
Фекетић	Српска Црња
Владимировац	

Табела 2 Списак месних заједница за које су комунална предузећа доставила податке

**Предузећа која пружају комуналну услугу сакупљања и одвожења смећа нису доставила тражене податке за подручје следећих општина:**

1. Алибунар
2. Кикинда
3. Кула
4. Мали Иђош
5. Нова Црња

Упитником су тражени подаци у вези са вршењем одређеног сегмента комуналне делатности управљања комуналним отпадом, тј. у вези са пружањем услуга

<sup>3</sup> Ради се о комуналним предузећима која су основана у поменутих месних заједницама, а која врше услугу сакупљања и одвожења смећа на територији тих месних заједница.



сакупљања и одвожења смећа на територији одређене јединице локалне самоуправе. Имајући у виду садржину обраћања грађана овом органу у вези са овом проблематиком, тражени су подаци о томе да ли је одлуком јединице локалне самоуправе којом је уређено питање одржавања чистоће (у даљем тексту Одлука) предвиђено да се иста непосредно примењује на све грађане или, је прописана обавеза грађана да закључе уговор са предузећем које пружа поменућу услугу; да ли је Одлуком предвиђена могућност привременог или трајног отказивања услуге; на који начин и колико пута седмично се врши сакупљање и одвожење смећа; да ли је Одлуком одржавање чистоће другачије уређено у руралним, тј. сеоским подручјима у односу на градско подручје; број укупно примљених захтева за отказивање услуге сакупљања и одвожења смећа и број позитивно решених захтева; подаци о броју вођених судских поступака у којима је предузеће било странка у поступку, а у којима је предмет спора, између осталог, било и питање да ли грађанин има обавезу да плаћа услугу иако исту не користи или иако није потписао уговор о коришћењу услуге с предузећем као и о исходу тих поступака.

У складу са Законом о комуналним делатностима у свим одлукама о одржавању чистоће јединица локалних самоуправа, а које су достављене овом органу у оквиру истраживања<sup>4</sup>, корисници услуга су (унапред) одређени, односно Одлуке се непосредно примењују на грађане. Једино је Одлуком о одржавању чистоће Општине Сечањ предвиђено закључивање уговора између комуналног предузећа и корисника, али, како је то наведено у одговору предузећа које врши услугу сакупљања и одвожења смећа у Општини Сечањ, предузеће није потписало уговоре са грађанима јер Одлука<sup>5</sup> прописује и да је предузеће обавезно да свим грађанима врши услуге одношења смећа, те да се уговорни однос успоставља започињањем вршења услуге. Одлуком Општине Бечеј прописано је да „нови корисници“ имају *дужност* да закључе уговор са комуналним предузећем које се бави пружањем услуге сакупљања и одношења смећа.

Непосредна примена одлука којима се уређује одржавање чистоће на територији јединице локалне самоуправе у пракси значи да за настанак обавезе плаћања накнаде није неопходно да грађани закључе уговор са комуналним предузећем о коришћењу његових услуга или да преузму канту за смеће од предузећа или слично. За настанак обавезе није неопходно, чак, ни да фактички користе услуге сакупљања и одношења смећа комуналног предузећа. Грађани који се кућног смећа решавају тако што га нпр. спаљују, закопавају, одлажу на дивље депоније и сл. и који због тога фактички не користе услуге комуналног предузећа имају обавезу да плаћају накнаду, тј. рачуне за ту услугу као и да им је извршена.

---

<sup>4</sup> Поједина комунална предузећа која су доставили попуњен упитник Покрајинском заштитнику грађана- омбудсману нису истом приложила и одлуку јединице локалне самоуправе на чијој територији обављају делатност о одржавању чистоће иако је то захтевано.

<sup>5</sup> У току је рад на измени одлуке којом се уређује одржавање чистоће у Општини Сечањ у смислу брисања одредбе која прописује склапање уговора између корисника и комуналног предузећа.

Наведено стога што се одлуке примењују непосредно на све грађане<sup>6</sup>, што је Одлукама изричито прописано да (комунално) предузеће има право да наплати цену за одржавање чистоће и када услугу не изврши ако корисник онемогући њено извршење (нпр. паљењем смећа, одлагањем на дивљу депонију и сл.) као и то да је забрањено палити, закопавати смеће, одлагати га на за то неподвижна места и сл.

Из одредби Закона о комуналним делатностима којима су уређене права и обавезе вршилаца комуналних делатности и корисника комуналних услуга произлази законска претпоставка да је комунално предузеће пружило, тј. извршило комуналну услугу кориснику који или живи или обавља привредну делатност у одређеном објекту постојањем саме чињенице живљења или обављања привредне делатности. Могуће је да је почетна премиса при увођењу ове законске претпоставке искуство да свака људска јединка производи смеће, односно да при вршењу било које привредне делатности настаје отпад, а мотив за њено увођење обесхрабривање појединаца да одлажу смеће на непримерен и законом недозвољен начин који угрожава животну средину, те демонстрација да чак иако за одлагање смећа не користе услуге комуналног предузећа то не значи да не морају плаћати комуналну услугу сакупљања и одвожења смећа. Из доступне судске праксе произлази да је у споровима око наплате дуговања за пружене комуналне услуге на кориснику да докаже да услугу није користио, односно да није живео у одређеном објекту или обављао пословну делатност у њему у периоду за који се тражи исплата дуговања, те да је на начин предвиђен Законом о комуналним делатностима и одлуком јединице локалне самоуправе надлежним органима рекламирао извршавање услуга, односно невршење истих<sup>7</sup>.

У насељеном месту **Фекетић** које припада општини **Мали Иђош сакупљање и одвожење смећа базирано је на добровољној основи**. Грађани који то желе купују посебне кесе од комуналног предузећа и онда их оно једном недељно сакупља и односи. Наведено из разлога што у Општини Мали Иђош још увек није уведено наплаћивање накнаде за одвожење смећа.

Према добијеним подацима **могућност привременог и/или трајног отказивања коришћења услуге сакупљања и одвожења смећа постоји у 20 јединица локалне самоуправе<sup>8</sup>** као и у насељеним местима **Банатски Карловац и Српска Црња**. Ова могућност је у највећем броју случајева предвиђена одлуком којом се на нивоу јединице локалне самоуправе уређује одржавање чистоће, али има и случајева где је предвиђено интерним актима комуналног предузећа (Беоцин, Сомбор, Шид, Бач). Потребно је истаћи да је

---

<sup>6</sup> У највећем броју Одлука корисник је одређен на следећи начин „Корисник, у смислу ове одлуке, је физичко лице, правно лице и предузетник, као власник, инвеститор или купац стамбеног и/или пословног објекта или просторије (у даљем тексту: корисник)“.

<sup>7</sup> Пресуде привредног апелационог суда бр. ПЖ-1288/2010, ПЖ-1068/2012, ПЖ-5596/2013

<sup>8</sup> Беоцин, Пландиште, Апатин, Жабал, Сомбор, Панчево, Рума, Темерин, Шид, Сечањ. Инђија, Сента, Суботица, Бач, Врбас, Ада, Ср. Карловци, Нови Сад, Кула, Сремска Митровица

**могућност отказивања коришћења услуге предвиђена (само) за случајеве када се објекат, стамбени или пословни, не користи или неће користити дуже време.** За коришћење ове могућности потребно је да се објекат не користи или неће користити дуже од једног или дуже од шест месеци, у зависности од одредби конкретне Одлуке, као и да корисник услуге у прописаном року обавести у писаној форми пружаоца услуге, тј. комунално предузеће о томе. Као занимљиво треба навести да је Одлуком о одржавању чистоће Скупштине Града Новог Сада прописано да „Предузеће нема право да наплати цену сакупљања отпада када корисник као правно лице откаже коришћење услуге одржавања чистоће, под условом да у пословном простору неће обављати делатност дуже од месец дана.“, односно да, сходно Одлуци, право отказивања услуге има само правно лице<sup>9</sup>.

Поред могућности отказивања (привременог или трајног) коришћења услуге сакупљања и одвожења смећа **поједине јединице локалне самоуправе одлукама су предвиделе и могућност умањења обавезе или ослобађања од обавезе плаћања те услуге. Ослобађање или умањење обавезе плаћања услуге сакупљања и одвожења смећа у својим одлукама предвиделе су општине Бачка Топола, Житиште, Ковин, Бечеј и Врбас као и Град Панчево.** Покрајински заштитник грађана-омбудсман има сазнања да и у још неким јединицама локалне самоуправе постоји могућност ослобађања или умањења обавезе од плаћања поменуте комуналне услуге, те је вероватно да је иста предвиђена интерним актима предузећа или другим општим актима јединице локалне самоуправе. **Право на ослобађање од обавезе плаћања или право на умањење обавезе плаћања углавном имају старачка домаћинства, корисници социјалне помоћи, породице ратних војних и борачких инвалида, породице у којима постоје лица оболела од одређених болести, породице са троје или више деце и сл.** Умањења су одређена у распону од 25% до 90%. Право на умањење или ослобађање од обавезе плаћања услуге остварује се (углавном) за период од шест месеци до годину дана након чијег истека корисници могу поново поднети захтев. **Град Панчево је у Одлуци прописао и да сви грађани који редовно измирују своје обавезе на име комуналне услуге сакупљања и одвожења смећа остварују право на умањење обавезе за 5%.**

Упитником су од комуналних предузећа тражени подаци о броју судских поступака у којима је предузеће било странка, а у којима је предмет спора, између осталог, било и то да ли грађанин има обавезу да услугу одвожења смећа плати ако није закључио уговор са комуналним предузећем, односно иако не користи услуге предузећа. **Комунална предузећа која пружају услугу сакупљања и одвожења смећа на територији Сомбора, Панчева, Темерина, Житишта, Беле Цркве, Шида и Инђије навела су да су водила судске**

---

<sup>9</sup> Постоји вероватноћа да је могућност отказивања услуге за физичка лица и предузетнике предвиђена интерним актима комуналног предузећа или другим општим актима јединице локалне самоуправе, али овај орган нема сазнања о томе.

поступке у којима је истицано да обавеза плаћања услуге није настала из разлога што грађани нису потписали уговор са предузећем или зато што не користе њихове услуге, те да не морају да је плате, али сви поступци који су окончани (укупно око 54 поступка) решени су у корист комуналног предузећа осим два поступка у случају ЈКП „Екос“ из Житишта које је од 15 вођених поступака изгубило два.

У вези са одржавањем чистоће смеће се у градским срединама одвози од једном до седам пута недељно, у зависности од потреба. Из сеоских подручја, односно мањих места смеће се одвози углавном једном недељно, али у појединим местима одвози се сваке друге недеље.

У мањим срединама и у деловима градова где се налазе индивидуалне куће за породично становање грађани смеће одлажу у посебне канте или у кесе, док у великим местима и у деловима места где постоје зграде колективног становања смеће се одлаже у контејнере.

**Као параметар за одређивање цене услуге сакупљања и одвожења смећа за грађане највише се користе један од два параметра- стамбена површина или број чланова домаћинства.** Поједине јединице локалне самоуправе прописују у својим одлукама да се за одређивање цене услуге у граду или у зградама колективног становања као параметар користи површина стамбеног простора док се у селима или индивидуалним кућама породичног становања као параметар користи број чланова домаћинства. **У Апатину цена услуге за индивидуална домаћинства одређује према броју канти за одлагање смећа које домаћинство поседује,** а у зградама колективног становања паушално се одређује. **У Жабљу се цена, такође, одређује према броју и врсти посуда за одлагање смећа, а у Бечеју и Врбасу према запремини посуда** за одлагање смећа. Код привредних субјеката као параметар за одређивање цене највише се користи површина пословног објекта и врста делатности која се обавља уз или без примене одређених корективних елемената.

Закон о комуналним делатностима на снази је од 2. децембра 2011. године. Из достављених одлука јединица локалних самоуправа о одржавању чистоће уочљиво је да значајан број тих одлука датира из периода пре ступања Закона на снагу. Поједине одлуке су донете пре 17,18, или чак и 19 година. Неке од одлука су усклађене са одредбама важећег Закона о комуналним делатностима путем измена и допуна, али има и одлука на којима нису вршене измене и допуне од њиховог доношења. Наравно, околност да је нека од одлука донета пре ступања Закона на снагу сама по себи не значи да је иста није у складу одредбама Закона које се односе на вршење комуналне делатности управљања комуналним отпадом у сегменту који обухвата сакупљање и одвожење смећа, али у одређеној мери илуструје недостатак проактивног става јединица локалне самоуправе као и то да је нормативна активност надлежних органа јединице локалне самоуправе на веома ниском нивоу, а упитан је и квалитет исте.

## Закључци

У АП Војводини је у већини јединица локалне самоуправе успостављен систем организованог сакупљања и одвожења смећа<sup>10</sup>.

Одлуке јединица локалне самоуправе којима је регулисано сакупљање и одвожење смећа непосредно се примењују на грађане, тј. кориснике услуга и истима није предвиђена обавеза склапања уговора о коришћењу услуге комуналног предузећа између комуналног предузећа и корисника услуга. Јединица локалне самоуправе у одлуци одређује ко се све сматра корисником комуналне услуге сакупљања и одвожења смећа. Сходно наведеном, за настанак обавезе плаћања те услуге није неопходно потписивање уговора између комуналног предузећа, као пружаоца услуге, и грађанина или привредног субјекта, као корисника услуге.

У већини општина и градова на подручју АП Војводине постоји могућност да грађани и привредни субјекти откажу комуналном предузећу коришћење услуге сакупљања и одвожења смећа и то, углавном, привремено с могућношћу продужавања периода на који је одјављена услуга. Анализом одлука јединица локалних самоуправа којима је регулисано сакупљање и одвожење смећа утврђено је да **једини разлог због кога је могуће одјавити коришћење услуге је тај да нико не живи или неће живети у стамбеном објекту одређено време, односно да нико не обавља привредну делатност у објекту или да је привредни субјект привремено одјавио обављање делатности.**

Прописи који уређују обављање комуналних делатности су тако конципирани да сама чињеница да неко лице фактички не користи услуге комуналног предузећа, сакупљања и одвожења смећа, из разлога што се смећа решава на неки други начин не ослобађа га обавезе плаћања накнаде за одвожење и сакупљање смећа, односно плаћања месечног рачуна за поменуту услугу. Оборива законска претпоставка је да је комунално предузеће пружило услугу коју корисник може у судском поступку да обори ако докаже да у периоду за који се у судском поступку потражује наплата дуговања није користио услугу, тј. да му иста није пружена. С обзиром на то сваки човек ствара смеће, да је Одлукама јединица локалне самоуправе прописана њена непосредна примена ( а што прописује и Закон о комуналним делатностима), да није обавезно закључивање уговора о коришћењу услуге, да се Одлуком одређују корисници услуге, да је забрањено палити смеће, закопавати га, одлагати на нелегалне депоније и сл., као и то да комунално предузеће има право да наплати услугу и када га корисник онемогући да је изврши (када се реши смећа на неки други начин) произлази да се поменута законска претпоставка може оборити (само) у случају да лице докаже да није живело у стамбеном објекту, односно да привредни субјект није обављао

---

<sup>10</sup> С обзиром на то да 5 јединица локале самоуправе није доставило тражене податке, тј. одговорило на упитник не можемо са сигурношћу рећи да је сакупљање и одвожење смећа организовано у свим јединицама локалне самоуправе на подручју АП Војводине.

делатност или да је невршење услуге рекламирало код пружаоца услуге на прописима предвиђен начин.

Поред могућности отказивања услуге, за поједине категорије становништва, у већини општина и градова на подручју АП Војводине постоји могућност да остваре право на умањење обавезе на име услуга сакупљања и одвожења смећа или право на ослобађање од истих за одређени временски период.

## **Мишљење покрајинског заштитника грађана – омбудсмана**

Однос који постоји између пружаоца комуналне услуге сакупљања и одвожења смећа и корисника услуге по својој природи је уговорни однос. То констатује и Закон о комуналним делатностима у одредбама које се односе на уређивање међусобних односа пружаоца и корисника комуналне услуге. Као и сваки уговорни однос, по природи ствари, и овај би требало да буде уређен појединачним уговором између пружаоца и корисника услуге преко којег би, пре свега корисник услуге био тачно упознат са својим правима и обавезама, и коју услугу и по којој цени тачно плаћа. Ипак, Закон о комуналним делатностима дозвољава могућност да јединице локалне самоуправе у својим одлукама којима регулишу вршење комуналних делатности не предвиде обавезу закључивања поменутих уговора. Закон прописује да се, у случају када није обавезно склапање уговора, сматра да је уговорни однос о пружању комуналне услуге настао започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге у складу са прописима којима се ближе уређује обављање те комуналне делатности. Обавезе корисника комуналне услуге, укључујући и плаћање цене комуналне услуге, настају започињањем коришћења комуналне услуге, односно почетком пружања комуналне услуге, и када се она користи супротно прописима којима се уређује та комунална делатност.

Покрајински заштитник грађана-омбудсман прихвата да је комунална делатност управљања отпадом, тј. сакупљање и одвожење смећа (услуга) од општег интереса и да у њеном регулисању тај интерес, интерес заједнице (очување животне средине, одржавање чистоће и обезбеђивање одговарајућих хигијенских и здравствених услова за живот и рад човека), преовлађује над интересом појединца што у одређеном делу оправдава непосредну примену одлуке јединице локалне самоуправе о вршењу комуналних делатности којом се уређују међусобна права и обавезе пружаоца и корисника комуналне услуге као општих услова пословања, а које одређују корисника услуге унапред и без обавезе склапања уговора.

С дуге стране, не може се порећи да у стварном животу заиста постоје лица, домаћинства, пре свега у сеоским подручјима, која фактички не користе услугу комуналног предузећа која се огледа у сакупљању и одвожењу смећа. С обзиром на то да углавном сеоска домаћинства не користе поменуту услугу у пракси се

дешава да пружалац ове услуге и не шаље своје екипе у та места како би сакупили смеће, а ипак редовно испоставља месечне рачуне тим домаћинствима као да је услуга и извршена.

Са аспекта Закона о облигационим односима, чијој примени према ставу Омбудсмана има места с обзиром на то да је у питању уговорни однос, нема (правног) основа за наплаћивање услуга које нису извршене, односно коришћене.

Имајући у виду наведено Омбудсман је мишљења да, у циљу избегавања неосноване наплате услуга сакупљања или одвожења смећа које нису извршене или коришћене, потребно је да законодавац и други надлежни органи и заинтересовани субјекти нађу одговарајући модус који ће омогућити да грађани и домаћинства која не користе поменуту услугу нису у обавези да је плаћају. За грађане, тј. домаћинства која не користе услугу, а отпада се решавају на неки други начин који не угрожава животну средину могла би, на пример, да се уведе обавеза плаћања одговарајуће накнаде где би средства прикупљена плаћањем исте била употребљена у сврхе заштите и унапређења животне средине или за унапређење обављања комуналних делатности. Одговарајућим инспекцијским надзором могло би се утврдити да да ли конкретан начин решавања отпада које користи одређено домаћинство има утицаја или не на загађење животне средине. На тај начин грађани не би били обавезни да плаћају услугу коју не користе, а била би обезбеђена средства за спречавање и санирање угрожавања и загађења животне средине који би исти евентуално проузроковали неодговарајућим одлагањем отпада.