

**REPUBLIKA SRPSKA
VLADA**

**PRIJEDLOG
(po hitnom postupku)**

**ZAKON
O DOPUNI ZAKONA O
LOKALNOJ SAMOUPRAVI**

Banja Luka, oktobar 2025. godine

**Prijedlog
(po hitnom postupku)**

**ZAKON
O DOPUNI ZAKONA
O LOKALNOJ SAMOUPRAVI**

Član 1.

U Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 97/16, 36/19 i 61/21), u članu 39. poslije stava 2. dodaje se novi stav 3. koji glasi:

„(3) Izuzetno od stava 2. ovog člana, skupština grada, koji u svom sastavu nema opština, može da donese odluku kojom reguliše izdavanje zajedničkog računa za izvršene komunalne usluge javnih preduzeća, odnosno privrednih društava čiji je osnivač grad, kao i za naknade i druge prihode koje utvrđuju organi grada, putem gradske uprave, u skladu sa zakonom.“

Član 2.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Broj:
Datum:

**PREDSJEDNIK
NARODNE SKUPŠTINE
Nenad Stevandić**

OBRAZLOŽENJE

PRIJEDLOGA ZAKONA O DOPUNI ZAKONA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

(po hitnom postupku)

I USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je članu 102. stav 2. Ustava Republike Srpske, kojim je propisano da se sistem lokalne uprave uređuje zakonom.

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je i u članu 66. Ustava Republike Srpske, kojim je utvrđeno da prava i dužnosti Republike vrše Ustavom određeni republički organi. Ljudska prava i slobode, jednakost pred zakonom, samostalnost i jednak položaj preduzeća i drugih organizacija, ustavni položaj i prava jedinica lokalne samouprave osnova su i mjera ovlašćenja i odgovornosti republičkih organa.

Takođe, ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je i u članu 70. Ustava Republike Srpske, kojim je, između ostalog, utvrđeno da Narodna skupština donosi zakone, druge propise i opšte akte.

II USKLADENOST SA USTAVOM, PRAVNIM SISTEMOM I PRAVILIMA ZA IZRADU ZAKONA I DRUGIH PROPISA REPUBLIKE SRPSKE

Prema Mišljenju Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo broj: 22.02-020-2740/25 od 25. septembra 2025. godine, ustavni osnov za donošenje ovog zakona utvrđen je u članu 102. stav 2. Ustava Republike Srpske kojim je propisano da se sistem lokalne uprave uređuje zakonom, u članu 66. Ustava Republike Srpske kojim je utvrđeno da prava i dužnosti Republike Srpske vrše Ustavom određeni republički organi, da su ljudska prava i slobode, jednakost pred zakonom, samostalnost i jednak položaj preduzeća i drugih organizacija, ustavni položaj i prava jedinica lokalne samouprave osnova i mjera ovlašćenja i odgovornosti republičkih organa. Takođe, članom 70. tačka 2. Ustava Republike Srpske je utvrđeno da Narodna skupština donosi zakone, druge propise i opšte akte.

Prijedlogom ovog zakona po hitnom postupku vrši se dopuna odredbe člana 39. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 97/16, 36/19 i 61/21) na način da se propisuje da, izuzetno od stava 2. ovog člana, kojim je utvrđena nadležnost skupštine, skupština grada koji u svom sastavu nema opština može da donese odluku kojom reguliše izdavanje zajedničkog računa za izvršene komunalne usluge javnih preduzeća, odnosno privrednih društava čiji je osnivač grad, kao i za naknade i druge prihode koje utvrđuju organi grada, putem gradske uprave, u skladu sa zakonom.

Obrađivač Zakona je u skladu sa članom 41. stav 1. t. 5) i 6) i članom 56. stav 1. Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 24/14) obrazložio razloge za donošenje, razloge za donošenje prijedloga po hitnom postupku, te razloge za dopunu Zakona. U vezi sa tim, obrađivač je naveo da se gradonačelnik Grada Gradiška obratio Ministarstvu uprave i lokalne samouprave inicijativom za dopunu člana 39. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 97/16, 36/19 i 61/21), a da je razlog podnošenja inicijative Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj U-28/23 od 27. marta 2024. godine, objavljena u „Službenom glasniku Republike Srpske“, broj 31/24, kojom je ocijenjena neustavnom i nezakonitom Odluka o plaćanju komunalnih usluga i naknada u sistemu objedinjene naplate na području grada Gradiške („Službeni glasnik opštine Gradiška“, br. 4/14 i 8/18 i „Službeni glasnik Grada Gradiška“, broj 15/19).

Obrazlažući razloge za donošenje Prijedloga ovog zakona po hitnom postupku, obrađivač navodi da je članom 213. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 66/20) propisano da se zakon može, izuzetno, donijeti po hitnom postupku i to u slučaju samo kada se zakonom uređuju pitanja i odnosi nastali usljed okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posljedice po život i zdravlje ljudi, bezbjednost Republike Srpske i rad organa i organizacija, i ako je to u opštem interesu.

Republički sekretarijat za zakonodavstvo u skladu sa svojim nadležnostima iz člana 40. Zakona o republičkoj upravi, u postupku konsultacija sa obrađivačem, nije imao primjedaba i sugestija na tekst ovog zakona.

Budući da postoji ustavni osnov za donošenje ovog zakona, da je usaglašen sa Ustavom Republike Srpske, pravnim sistemom Republike Srpske i Pravilima za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske, mišljenje je ovog sekretarijata da se Prijedlog zakona o dopuni Zakona o lokalnoj samoupravi po hitnom postupku može uputiti u dalju proceduru.

III USKLAĐENOST SA PRAVNIM PORETKOM EVROPSKE UNIJE

Prema Mišljenju Ministarstva za evropske integracije i međunarodnu saradnju broj: 17.03-020-2739/25 od 29. septembra 2025. godine, a nakon uvida u propise Evropske unije i analize Prijedloga zakona o dopuni Zakona o lokalnoj samoupravi (po hitnom postupku), nisu ustanovljeni sekundarno obavezujući izvori prava EU koji su relevantni za predmet uređivanja dostavljenog prijedloga. Zbog toga se potvrđuje ocjena „Neprimjenjivo“, naznačena u Izjavi o usklađenosti.

Prijedlogom se omogućava skupštini grada, koji u svom sastavu nema opština, donošenje odluke kojom reguliše izdavanje jedinstvenog računa za izvršene komunalne usluge javnih preduzeća i privrednih društava čiji je osnivač grad. Ovo se odnosi i na naknade ili druge prihode koje utvrđuju organi grada.

IV RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Gradonačelnik Grada Gradiška, aktom broj: 02.02-052-3-24/24 od 20. juna 2024. godine obratio se Ministarstvu uprave i lokalne samouprave inicijativom za izmjenu člana 39. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 97/16, 36/19 i 61/21). Ističe se da je razlog podnošenja inicijative Odluka Ustavnog suda Republike Srpske broj: U-28/23 od 27. marta 2024. godine, kojom je utvrđeno da Odluka o plaćanju komunalnih usluga i naknada u sistemu objedinjene naplate na području opštine Gradiška („Službeni glasnik Opštine Gradiška“, broj 4/14) nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske. Jedan od razloga neustavnosti, po odluci Ustavnog suda, jeste povreda odredaba člana 30. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja navedene odluke, iz razloga što u nabrojanim nadležnostima skupštine jedinice lokalne samouprave nijednom odredbom se ne daje ovlaštenje skupštini jedinice lokalne samouprave da svojim opštim aktom, bez zakonskog osnova i ovlaštenja uređuje pitanje naplate komunalnih usluga i naknada putem posebno uspostavljene službe u okviru gradske uprave. Isto tako, član 39. važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 97/16, 36/19 i 61/21), a kojim su propisane nadležnosti skupštine jedinice lokalne samouprave ne sadrži ovlaštenje za skupštinu jedinice lokalne samouprave da svojom odlukom uređuje pitanje plaćanja komunalnih usluga na način da bez zakonskog uporišta uvodi poseban organizacioni dio

gradske uprave koji vrši obračun i naplatu komunalnih usluga i komunalne naknade za usluge zajedničke komunalne potrošnje i ispostavlja jedinstveni račun korisnicima.

U predmetnoj inicijativi Grada Gradiška navodi se, između ostalog, da je osnovna intencija predložene izmjene i dopune zakona ta da se u jedinicama lokalne samouprave uspostavi pravni osnov da se u okviru neke od organizacionih jedinica gradske, odnosno opštinske uprave stvori mogućnost izdavanja objedinjenog, odnosno jedinstvenog računa za pružene komunalne usluge i naknade koje grad, odnosno opština ima obavezu da obezbijedi na svojoj teritoriji. Na navedeni način bi se, prema mišljenju Grada Gradiška, stvorio benefit i za opšti interes u pogledu održivosti komunalnog sistema jedinica lokalne samouprave Republike Srpske kroz disciplinu plaćanja od strane korisnika. Navedeno bi doprinijelo redovnom i kvalitetnom pružanju komunalnih usluga, što je direktno povezano sa uređenosti samih gradova i opština, ali ima i značajan uticaj na rasterećenje lokalnih budžeta, kroz pomoć koja se redovno pruža lokalnim komunalnim preduzećima zbog neplaćanja komunalnih usluga od neodgovornih građana.

Prilikom razmatranja inicijative Grada Gradiška, uzeto je u obzir da je tokom donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2016. godine, prepoznat značaj navedenog pitanja. Naime, članom 11. stav 2. Zakona, regulisano je da grad, koji u svom sastavu nema opština, može da organizuje izdavanje zajedničkog računa za izvršene usluge javnih preduzeća, odnosno privrednih društava čiji je osnivač, kao i za naknade i druge prihode koje utvrđuju organi grada u skladu sa zakonom. Međutim, ova odredba Zakona nije konkretizovana na način da se navedeno sprovodi kroz odluku skupštine grada, odnosno u članu 39. Zakona kojim se uređuju nadležnosti skupštine jedinice lokalne samouprave.

Radi konkretizovanja same nadležnosti, a uzimajući u obzir Odluku Ustavnog suda Republike Srpske, pristupilo se izradi Prijedloga zakona o dopuni Zakona o lokalnoj samoupravi, po hitnom postupku.

V RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Članom 213. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 66/20) propisano je da se zakon može, izuzetno, donijeti po hitnom postupku i to u slučaju samo kada se zakonom uređuju pitanja i odnosi nastali usljed okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posljedice po život i zdravlje ljudi, bezbjednost Republike Srpske i rad organa i organizacija, i ako je to u opštem interesu.

Imajući u vidu da je Odlukom Ustavnog suda Republike Srpske broj: U-28/23 („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 31/24) utvrđeno da Odluka o plaćanju komunalnih usluga i naknada u sistemu objedinjene naplate na području grada Gradiške („Službeni glasnik Opštine Gradiška“, br. 4/14 i 8/18 i „Službeni glasnik grada Gradiška“, broj 15/19) nije u skladu sa Ustavom Republike Srpske, jer Zakon o lokalnoj samoupravi nije dao ovlaštenje skupštini jedinice lokalne samouprave za njeno donošenje, te se ne može vršiti obračun i naplata komunalnih usluga putem uspostavljenog zajedničkog računa, iz razloga stvaranja uslova za nesmetano uspostavljanje obračuna i naplate komunalnih usluga putem jedinstvenog računa, te u cilju zaštite prava građana i privrednih subjekata, neophodno je pristupiti dopuni ovog zakona po hitnom postupku.

VI OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH RJEŠENJA

Članom 1. Prijedloga zakona, u članu 39. Zakona o lokalnoj samoupravi, poslije stava 2. dodaje se novi stav 3. kojim se reguliše da skupština grada, koji u svom sastavu nema opština, može da donese odluku kojom reguliše izdavanje zajedničkog računa za izvršene komunalne usluge javnih preduzeća, odnosno privrednih društava čiji je osnivač grad, kao i za naknade i druge prihode koje utvrđuju organi grada, putem gradske uprave, u skladu sa zakonom.

Članom 2. propisuje se stupanje na snagu zakona.

VII FINANSIJSKA SREDSTVA I EKONOMSKA OPRAVDANOST DONOŠENJA ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nisu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Republike Srpske.

PRILOG

ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Član 39.

(1) Skupština je predstavnički organ, organ odlučivanja i kreiranja politike jedinice lokalne samouprave.

(2) U smislu ovog zakona, skupština ima sljedeće nadležnosti:

- 1) donosi statut,
- 2) donosi odluke i druge opšte akte i daje njihovo autentično tumačenje,
- 3) donosi budžet,
- 4) usvaja finansijske izvještaje,
- 5) donosi planove i programe razvoja jedinice lokalne samouprave, plan lokalnog ekonomskog razvoja, plan investiranja i plan kapitalnih ulaganja,
- 6) donosi strateške dokumente prostornog uređenja za područje jedinice lokalne samouprave,
- 7) donosi program uređenja građevinskog zemljišta,
- 8) donosi sprovedbene dokumente prostornog uređenja za područje jedinice lokalne samouprave,
- 9) donosi odluke i druga opšta akta o obavljanju funkcija iz oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite životne sredine,
- 10) donosi odluke o komunalnim taksama i drugim javnim prihodima, kada je ovlašćena zakonom,
- 11) daje saglasnost na cijenu komunalne usluge,
- 12) donosi odluke i druga opšta akta o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite u oblasti zaštite i spasavanja i vrši i druge poslove iz oblasti zaštite i spasavanja u skladu sa zakonom,
- 13) donosi odluke o pribavljanju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave,
- 14) donosi odluku o određivanju naziva ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta,
- 15) donosi odluku o proglašenju praznika jedinice lokalne samouprave,
- 16) donosi odluku o upotrebi simbola jedinice lokalne samouprave,
- 17) donosi odluku o članstvu jedinice lokalne samouprave u savezu opština i gradova i o udruživanju u druge saveze i organizacije,
- 18) donosi plan korišćenja javnih površina,
- 19) donosi odluku o proglašenju počasnih građana i uređuje prava i obaveze iz te odluke,
- 20) donosi odluku o nagradama i priznanjima,
- 21) bira i razrješava predsjednika skupštine, potpredsjednika skupštine, zamjenika gradonačelnika, odnosno načelnika opštine (u daljem tekstu: zamjenik) i članove stalnih i povremenih radnih tijela skupštine, imenuje i razrješava sekretara skupštine i načelnika odjeljenja odnosno službe i vrši izbor, imenovanja i razrješavanja na drugim pozicijama u skladu sa zakonom,
- 22) formira stručnu službu za potrebe skupštine i njenih radnih tijela,
- 23) osniva Odbor za žalbe jedinice lokalne samouprave i razmatra izvještaj o radu Odbora,
- 24) pokreće inicijativu za teritorijalnu promjenu i promjenu naziva jedinice lokalne samouprave i naseljenog mjesta,
- 25) donosi odluku o zaduženju jedinice lokalne samouprave,

- 26) usvaja poslovnik o radu (u daljem tekstu: poslovnik),
- 27) usvaja etički kodeks skupštine,
- 28) razmatra godišnji izvještaj o radu gradonačelnika, odnosno načelnika opštine i zauzima svoj stav,
- 29) razmatra informacije o stanju javnog reda i mira, bezbjednosti građana i imovine na području jedinice lokalne samouprave,
- 30) odlučuje o pokretanju inicijative za opoziv gradonačelnika, odnosno načelnika opštine u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor gradonačelnika, odnosno načelnika opštine,
- 31) razmatra izvještaj gradonačelnika, odnosno načelnika opštine o radu u organima preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti,
- 32) odlučuje o raspolaganju kapitalom u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti, a koji je u svojini jedinice lokalne samouprave,
- 33) imenuje i razrješava direktora i upravni odbor ustanove čiji je osnivač ili suosnivač jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom,
- 34) osniva privredna društva, ustanove i preduzeća komunalnih i drugih djelatnosti za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave, kojima upravlja u skladu sa zakonom,
- 35) raspisuje javni zajam i samodoprinos,
- 36) raspisuje referendum, u skladu sa zakonom i
- 37) vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

(3) Izuzetno od stava 2. ovog člana, skupština grada, koji u svom sastavu nema opština, može da donese odluku kojom reguliše izdavanje zajedničkog računa za izvršene komunalne usluge javnih preduzeća, odnosno privrednih društava čiji je osnivač grad, kao i za naknade i druge prihode koje utvrđuju organi grada, putem gradske uprave, u skladu sa zakonom.