



Zajednica opština Crne Gore
Broj: 03-490/11
Podgorica, 15. jun 2011. godine

Zajednica opština Crne Gore razmotrila je **Nacrt Zakona o komunalnim djelatnostima**, i na isti daje sledeće:

I Z J A Š N J E N J E

Pored značajnog broja pozitivnih rješenja koja su predložena Nacrtom Zakona o komunalnim djelatnostima, smatramo da je potrebno isti unaprijediti u odnosu na sledeće:

1. U Poglavlju III Komunalno opremanje građevinskog zemljišta i Poglavlju IV Finansiranje komunalnih djelatnosti, uređena su, između ostalog, pitanja koja se odnose na komunalno opremanje građevinskog zemljišta i njegovo finansiranje; dok je opredjeljeno da se pitanja koja se odnose na pripremu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta kao i planiranje i izvještavanje u ovoj oblasti uređuju Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata.

Kako je nacionalnim strateškim dokumentima uređenje i zaštita prostora prepoznata kao jedan od razvojnih prioriteta Crne Gore, smatramo da ova pitanja treba urediti posebnim zakonom. U svakom slučaju, smatramo da odnosna pitanja predstavljaju nedjeljivu cjelinu i da njihovo uređivanje u dva zakonska propisa, može biti izvor velikog broja nedoumica u primjeni istih.

Smatramo da sadržaj komunalnog opremanja (član 35) treba dopuniti, na način što je u alineji 6 potrebno precizirati na koju se drugu komunalnu infrastrukturu odnosi, kako u praksi ne bi došlo do različitog tumačenja ove odredbe. Takođe, član 35 ne korespondira sa članom 64 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, s obzirom na to da se izrada tehničke dokumentacije smatra pripremom za komunalno opremanje, a ne komunalnim opremanjem građevinskog zemljišta.

Rješenja iz stava 3, 4 i 5 koja se odnose na izgradnju elektro, telekomunikacionih i radiodifuznih objekata i instalacija su u direktnoj koliziji sa Zakonom o energetici i Zakonom o elektronskim komunikacijama, po kojima izgradnja ove infrastrukture nije prepoznata kao sastavni dio komunalnog opremanja, niti su utvrđena ovlašćenja i odgovornosti jedinica lokalne samouprave.

Naime, odnosnim zakonima utvrđuju se obaveze privrednih subjekata koje obavljaju ove vrste djelatnosti i prava i obaveze investitora objekata.

Takođe, u stavu 6 istog člana utvrđeno je da se komunalno opremanje građevinskog zemljišta sprovodi prema godišnjem planu komunalnog opremanja građevinskog zemljišta koji donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave na osnovu programa uređenja prostora u skladu sa zakonom. Ovim rješenjem uvodi se obaveza jedinice lokalne samouprave da donosi dva dokumenta: program uređenja prostora i plan komunalnog opremanja građevinskog zemljišta. Smatramo da ovo rješenje nije cjelishodno i da treba utvrditi da jedinica lokalne samouprave donosi jedan dokument – program uređenja prostora, čiji sastavni dio je i plan komunalnog opremanja građevinskog zemljišta. Ovo naročito imajući u vidu da se, shodno članu 16 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, programom, između ostalog, utvrđuju operativne mjere za sprovođenje planskog dokumenta, a naročito mjere za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao i druge mjere za sprovođenje politike uređenja prostora.

Članom 38 utvrđena je naknada za komunalno opremanje. Imajući u vidu da se prilikom izrade planskih dokumenata i izdavanja urbanističko-tehničkih uslova i građevinske dozvole, polazi od bruto građevinske površine objekta, potrebno je utvrditi da ta veličina bude osnovna jedinica za utvrđivanje naknade za komunalno opremanje.

2. Nacrtom Zakona su utvrđene brojne obaveze jedinice lokalne samouprave. Smatramo da bi u cilju obezbjeđivanja uslova za što lakše i potpunije sprovođenje Zakona, bilo potrebno u jednom članu propisati sve obaveze jedinice lokalne samouprave.

3. U članu 4 stav 5 alineja 3 utvrđeno je da je uređivanje i održavanje javnih površina, između ostalog, i „uređenje, održavanje, čišćenje i zaštita rekreacionih površina, dječijih igrališta, **otvorenih plaža**, obala rijeka, jezera, otvorenih odvodnih kanala i sl.“. Kako je Zakonom o morskom dobru Javno preduzeće čiji je osnivač država ovlašćeno da upravlja morskim plažama, dok s druge određen broj jezera je proglašen nacionalnim parkom kojim, takođe, upravljaju državna javna preduzeća, potrebno je precizirati navedenu odredbu u smislu da se na jasan način razgraniče ovlašćenja i odgovornosti navedenih javnih preduzeća i vršioca komunalne djelatnosti.

4. U članu 10 je propisano ko može biti vršilac komunalne djelatnosti.

U stavu 1 alineja 1 utvrđeno je da vršilac komunalne djelatnosti može biti društvo sa ograničenom odgovornošću koje osniva jedinica lokalne samouprave u skladu sa zakonom. Kako je uređivanje i obavljanje komunalnih djelatnosti sopstveni posao lokalne samouprave, shodno Zakonu o lokalnoj samouprave, te kako je

lokalna samouprava samostalna u vršenju svojih poslova, u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, Ustavom Crne Gore i Zakonom o lokalnoj samoupravi, smatramo da bi trebalo utvrditi da vršilac komunalne djelatnosti može biti privredno društvo u skladu sa zakonom, dok bi jedinica lokalne samouprave opredjeljivala oblik obavljanja komunalne djelatnosti.

Nadalje, imajući u vidu da Crna Gora ima nisku gustinu naseljenosti i veliku udaljenost i razrušenost ruralnih naseljama, smatramo da bi iz razloga cjelishodnosti trebalo utvrditi da mjesne zajednice na tim područjima mogu obavljati određene komunalne djelatnosti i navesti koje su to komunalne djelatnosti. Takođe, potrebno je zadržati rješenje iz važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima u pogledu povjeravanja održavanja grobalja tradicionalnim vjerskim zajednicama.

U stavu 4 utvrđeno je da poslove zahvatanja i tretmana vode na vodoizvorištu za potrebe javnog vodosnabdijevanja, kao i zaštitu vodoizvorišta, može da obavlja samo privredno društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave. Smatramo da je potrebno ovu odredbu preinačiti na način što bi se propisalo da poslove javnog vodosnabdijevanja može da obavlja samo privredno društvo čiji je osnivač jedinica lokačne samouprave. Predloženo se sugeriše, na osnovu iskustava zemalja EU i šire, jer podaci govore da je danas u svijetu samo 6% sistema za proizvodnju i distribuciju vode i 4% sistema za kanalizaciju u privatnom vlasništvu. Privatni kapital – kompanije u sistemu za vodovod i kanalizaciju u zemljama u tranziciji, bez ulaganja svog kapitala, ostvaruju veliki profit, jer se taj posao finansira kroz povećanje cijene vode. Taj profit u zapadnim državama iznosi najviše 10%, a cijena 1m³ vode u tim zemljama oko 1,00€; a profit u zemljama u tranziciji dostiže i 45% uz cijenu 1 m³ vode od 3,00€.

Takođe, smatramo da je potrebno utvrditi da vršioci komunalne djelatnosti mogu, na osnovu propisa jedinice lokalne samouprave, obavljati i dopunske djelatnosti koje su u funkciji obavljanja komunalne djelatnosti. Razlog za ovo opredjeljenje nalazi se u tome što jedinica lokalne samouprave, koja je nadležna da uređuje i obezbjeđuje komunalne djelatnosti koje su nezamjenjivi uslov života i rada građana i privrednih subjekata, može u zavisnosti od svojih specifičnosti prepoznati određene potrebe njenog stanovništva i opredjeliti da je najcjelishodniji način njihovog zadovoljenja kroz rad vršioca komunalnih djelatnosti.

5. U članu 16 stav 2 predloženo je da se javni interes kod vršilaca komunalne djelatnosti obezbjeđuje, između ostalog, davanjem saglasnosti na godišnji program tekućeg održavanja komunalne infrastrukture, usvajanjem izvještaja o sprovođenju godišnjeg programa obavljanja komunalne djelatnosti i usvajanjem izvještaja o tekućem održavanju komunalne infrastrukture.

Smatramo da je iz, razloga cjelishodnosti i nadležnosti istog subjekta, tj. vršioca komunalne djelatnosti, potrebno objediniti godišnji program obavljanja komunalne djelatnosti i godišnji program tekućeg održavanja komunalne infrastrukture, odnosno izvještaje o njihovom sprovođenju.

6. U članu 17 predloženo je obavljanje komunalnih djelatnosti na zaštićenim područjima i morskom dobru.

Potrebno je precizirati da se na zaštićenim područjima i morskom dobru od strane vršioca komunalne djelatnosti obezbjeđuje vršenje komunalnih djelatnosti zajedničke potrošnje. Takođe, potrebno je tačno precizirati za koje se komunalne djelatnosti zaključuje ugovor.

7. U članu 19 i 20 uređeno je priključenje objekata na komunalnu infrastrukturu.

U stavu 1 propisano je da se objekti mogu priključiti na komunalnu infrastrukturu na mjestu i na način predviđen planskom dokumentacijom. Kako je većina planskih dokumenata donijeta za vrijeme važenja propisa koji nijesu u njihovom sadržaju prepoznavali mjesto i način priključenja, ista nemaju te odrednice. Iz tog razloga potrebno je u prelaznim rješenjima propisati da tehničke uslove za priključenje objekata na infrastrukturu, do donošenja planskih dokumenata nove generacije, propisuje vršilac komunalne djelatnosti. Iz istog razloga iz člana 20 treba izbrisati ovlašćenje nadležnom organu jedinice lokalne samouprave da propisuje tehničko-tehnološke uslove.

U cilju sprečavanja i suzbijanja nelegalne gradnje potrebno je utvrditi da se priključenje na komunalnu infrastrukturu vrši na sledećin način:

- odobravanjem gradilišnog priključka na zahtjev investitora objekta, gdje bi građevinska dozvola bila uslov za izdavanje odobrenja. Odobrenje za gradilišni priključak bi bilo vremenski ograničeno – do roka za izgradnju objekta utvrđenog u građevinskoj dozvoli odnosno maksimalno tri godine. Ako se radovi ne završe u predviđenom roku, na zahtjev investitora rok se može produžiti (što je u skladu sa članom 100 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata). Nakon isteka roka, vršilac komunalne djelatnosti treba da ukine gradilišni priključak;
- odobravanjem priključenja objekta u postupku izdavanja ili kao uslov za izdavanje upotrebne dozvole.

Rješenja iz st. 4 i 5 kojim se predlaže postupanje u vezi sa bespravnim priključcima, kao i kaznene odredbe minimiziraju činjenicu da je Krivičnim zakonikom propisano da je bespravno priključenje na komunalnu infrastrukturu krivično djelo.

8. U članu 21 propisano je da se odnosi između vršioca komunalne djelatnosti i korisnika uređuju ugovorom i na osnovu računa za izvršene usluge odnosno isporučeni komunalni proizvod.

Smatramo da je u prelaznim odredbama potrebno predvidjeti rok u kojem su vršioci komunalnih djelatnosti dužni da sklope ugovore sa već postojećim korisnicima usluga.

9. U članu 22 uređeno je uskraćivanje pružanja komunalne usluge, odnosno isporuke komunalnog proizvoda.

U stavu 2 su predviđeni slučajevi pod kojima se može uskratiti komunalna usluga, odnosno komunalni proizvod. Postavlja se pitanje koja komunalna usluga se može uskratiti pojedinačnom korisniku a da se uskraćenjem iste ne ugrozi zdravlje i životi drugih korisnika koji žive i posluju na području korisnika kojem se uskraćuje usluga. Drugim riječima, da li se, pa čak i privremeno, može obustaviti odvođenje otpadnih voda, odvođenje atmosferskih voda, sakupljanje komunalnog otpada i slično? Imajući dato u vidu, možemo zaključiti da se jedino može uskratiti usluga javnog vodosnabdjevanja. Međutim, zbog rješenja iz stava 3 ovog zakona, po kome je za vrijeme trajanja privremenog uskraćivanja isporuke komunalnog proizvoda, vršilac komunalne djelatnosti dužan da obezbijedi isporuku komunalnog proizvoda u iznosu od jedne desetine količine utvrđene članom 32 ovog zakona, postavlja se pitanje tehničke izvodljivosti i sprovodljivosti uskraćivanja pružanja isporuke komunalnog proizvoda, te iz tog razloga treba brisati stav 3 pomenutog člana.

10. U poglavlju IV uređeno je finansiranje komunalnih djelatnosti.

Kako je praksa pokazala da je, uz najviše uložene napore, procenat naplativosti lokalnih prihoda relativno nizak, smatramo da bi bilo potrebno utvrditi jasne i sigurne mehanizme naplate komunalne naknade i cijene komunalne usluge. Predlažemo da se utvrdi mogućnost objedinjavanja njihove naplate.

11. U članu 40 propisani su elementi na osnovu kojih se utvrđuju cijene za komunalnu uslugu, odnosno za isporučeni komunalni proizvod.

Pored propisanih elemenata, potrebno je utvrditi i troškove amortizacije komunalne infrastrukture, opreme i sredstava, iz razloga što komunalna infrastruktura, oprema i sredstva imaju životni vijek, pa je potrebno obezbijediti sredstva za njihovu zamjenu nakon isteka životnog vijeka.

12. U članu 43 predložena je posebna naknada za pripremu za izgradnju i izgradnju komunalne infrastrukture.

U stavu 2 propisano je da se ostvarena sredstva mogu koristiti samo za potrebe infrastrukture čija predračunska vrijednost iznosi više od 10 miliona eura za za jedinice lokalne samouprave u kojima je prihod budžeta u predhodnoj godini bio veći od 30 miliona eura, odnosno 2 miliona eura za opštine u kojim aje prihod bužeta u predhodnoj godini bio manji od 30 miliona eura.

Smatramo da je ova odredba suviše limitirajuća, a da je opredjeljenje za iznose previše gradirano, tako da se stiče dojam da su iznosi opredjeljeni bez bilo kakve analize koja bi mogla da opravda ovakvo opredjeljenje predlagača zakona.

U stavu 6 je predloženo da ukoliko jedinica lokalne samouprave od prikupljenih sredstava, ne otpočne izgradnju komunulne infrastrukture u roku od dvije godine od dana donošenja odluke, prikupljena sredstva mogu se koristiti samo za izgradnju komunalne infrastrukture od značaja za Crnu Goru.

Ovakvo opredjeljenje nema i ne može imati zakonito utemeljenje iz razloga što sredstva koja jedinica lokalne samouprave ubira od građana i privrednih subjekata na osnovu zakonskog ovlašćenja ne mogu se prenositi drugim subjektima, pa ni državi, za zadovoljenje nekih drugih interesa i interesa kojima se ne postižu ciljevi zbog kojih je uvedena odnosna naknada. S druge strane, postoje zakonom propisane procedure kontrole rada lokalnih samouprava i odgovornost nadležnih za zakonitost i cjelishodnost rada.

13. U članu 44 je uređena komunalna naknada.

U stavu 1 je utvrđena namjena komunalne naknade. Smatramo da je, pored navedenog, potrebno propisati da se komunalna naknada koristi i za održavanje komunalne infrastrukture jer ne postoji drugi izvor prihoda za njeno održavanje.

U stavu 3 je propisano ko su obveznici plaćanja komunalne naknade. Smatramo da je potrebno precizirati termin iz alineje 4 „građevinsko zemljište koje služi u svrhu obavljanja djelatnosti“.

U stavu 5 je propisano da se komunalna naknada ne plaća za objete u državnoj svojini. Imajući u vidu, između ostalog, da se u pojedinim objektima u državnoj svojini obavljaju djelatnosti kojima se ostvaruje profit, smatramo da je potrebno precizno pobrojati objekte koji su oslobođeni od plaćanja komunalne naknade, drugim riječima koje će jedinice lokalne samouprave subvencionirati. Takođe, potrebno je predvidjeti mogućnost da jedinice lokalne samouprave svojim propisom urede, pored ostalog, i subvencioniranje odnosno oslobađanje od plaćanja određene kategorije građana.

U stavu 6 predviđeno je da se komunalna naknada plaća po jedinici površine (m²) Imajući u vidu da se prilikom izrade planskih dokumenata i izdavanja urbanističko-tehničkih uslova i građevinske dozvole, polazi od bruto građevinske površine objekta, potrebno je utvrditi da ta veličina bude osnovna jedinica za utvrđivanje komunalne naknade.

14. Članom 48 propisano je da cijena komunalnih usluga odnosno komunalnog proizvoda po jedinici mjere mora biti ista za sva pravna i fizička lica, odnosno korisnike. Kako bi izjednačavanje jediničnih cijena odmah nakon početka primjene Zakona bio preveliki udar na standard naših građana, potrebno je predvidjeti rok za postepeno ujednačavanje istih, koji ne bi trebao da bude manji od pet godina.

15. U članu 55 utvrđena su ovlašćenja za vršenje nadzora.

U stavu 3 propisano je da komunalna policija vrši inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona, podzakonskih propisa i propisa jedinica lokalne samouprave donijetih na osnovu ovog zakona i nad obavljanjem komunalnih djelatnosti vrši jedinica lokalne samouprave.

Smatramo da je potrebno proširiti inspekcijski nadzor komunalne policije i nad izvršavanjem obaveza od starane korisnika komunalnih usluga.

U stavu 4 propisano je da ekološka inspekcija vrši nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti iz člana 15. U članu 15 je propisano da Vlada Crne Gore može obezbijediti izgradnju i/ili održavanje komunalne infrastrukture koja čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, a koja se prostire na području divje i više jedinica lokalne samouprave, dok je u stavu 2 propisano da Vlada može: (i) predati izgrađenu komunalnu infrastrukturu jedinicama lokalne samouprave radi obezbjeđenja obavljanja komunalne djelatnosti ili (ii) obezbijediti obavljanje komunalne djelatnosti.

U slučaju iz alineje 2 stava 2 nedvojimivo je da, kada Vlada obezbjeđuje obavljanje određene djelatnosti, nadzor nad obavljanjem vrši državna inspekcija, međutim u slučaju iz alineje 1, gdje lokalna samouprava obezbjeđuje obavljanje odnosne komunalne djelatnosti, treba, prema principu ko ima ovlašćenja i odgovornosti za obezbjeđivanje vršenja određenih poslova da ima i kontrolna ovlašćenja nad njihovim sprovođenjem, utvrditi da nadzor vrši komunalna policija.

16. Kaznene odredbe treba prilagoditi predloženim sugestijama i predlozima.

17. U članu 66 su propisani rokovi za donošenje podzakonskih akata i propisa jedinica lokalne samouprave.

Budući da se Zakonom utvrđuje veći broj i obimniji sadržaj propisa koje treba da donese odnosno prilagodi jedinica lokalne samouprave, smatramo da je rok od šest mjeseci prekratak, te da treba utvrditi rok od godine dana. S tim u vezi, potrebno je utvrditi da rok iz člana 71 za primjenu zakona bude dvije godine.

SEKRETAR
Rajko Golubović