

Odbor za komunalne djelatnosti i životnu sredinu, na sjednici održanoj 20. jula 2021. godine, razmatrao je **tekst Predloga zakona o vodnim uslugama**, kao i pristigle primjedbe i sugestije iz opština, kojim povodom daje sledeće:

I Z J A Š N J E N J E

SISTEMSKE KONSTATACIJE

1. Odbor konstatuje da su **ključni stavovi Upravnog odbora Zajednice opština** dati na Nacrt zakona o vodnim uslugama **prihvaćeni**, kao što su: odustanak od centralizacije vodnih usluga, regionalizacija na principu zajedničkog organizovanja poslova od strane jedinica lokalnih samouprava, zabrana privatizacije javnog vodosnabdjevanja, riješeni odnosi u pogledu izdvajanja dijela sredstava od naknade za komunalno opremanje, utvrđivanje konačne cijene vodne usluge od strane osnivača pružaoca tj. skupštine jedinice lokalne samouprave.
2. Konceptijskim rješenjima definiše se da se način organizovanja obavljanja vodnih usluga zasniva na uslužnim područjima koja se utvrđuju na osnovu **tehno-ekonomske analize**, koja se radi na osnovu analize postojećeg stanja. Uvažavajući tu činjenicu, Odbor ukazuje na neophodnost **aktivnog uključivanja predstavnika** svih jedinica lokalne samouprave, kao osnivača, i vodovodnih društava, kao pružaoca vodnih usluga, kao i predstavnika njihovih asocijacija: Zajednice opština Crne Gore i Udruženja vodovoda Crne Gore.

POJEDINAČNE SUGESTIJE I PREDLOZI

1. **Član 8 - Ostvarivanje javnog interesa:** U stavu 2 treba **utvrđivanje cijene usluge od strane osnivača** tj. jedinice lokalne samouprave utvrditi kao jedan od načina kojim se **obezbjeđuje javni interes** kod pružaoca vodnih usluga. Takođe, iz istih razloga je potrebno i u stavu 3 referirati na taj način.
2. **Član 11 - Značenje izraza:** Potrebno je definisati **pojam „sistem za pričišćavanje komunalnih otpadnih voda“** koji se pominje u definiciji pojma sistema javnog odvođenja komunalnih otpadnih voda, u cilju jasnog razgraničenja između ova dva pojma.
3. **Član 15 - Plan za uslužno područje:** U stavu 5 je predloženo da plan za uslužno područje donosi osnivač pružaoca vodnih usluga, uz prethodno sprovedenu javnu raspravu. Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi, administrativne poslove kao što su organizovanje javne rasprave povodom propisa i dokumenata koje donosi skupština

opštine, vrši resorni organ lokalne uprave. U slučaju da se **uslužno područje sastoji od teritorija više opština**, primjena navedene odredbe bi značila da više resornih sekretarijata sprovode javnu raspravu. Kako javna rasprava podrazumijeva i integrisanje prihvaćenih primjedbi i sugestija u tekst dokumenta, u navedenom slučaju bi došlo do nesinhronizovanih aktivnosti koji bi doveli do pravne nesigurnosti i pogledu sadržaja samog dokumenta. Kako bi se prevazišao taj problem, potrebno je utvrditi da plan za uslužno područje donosi osnivač **na predlog pružaoca vodne usluge**, na osnovu sprovedene javne rasprave. U takvom konceptu, pružalac vodne usluge bi bio odgovoran za organizovanje javne rasprave i integrisanje prihvatljivih primjedbi i sugestija sa javne rasprave u predlog plana za uslužno područje.

4. **Član 23 - Sredstva za rad Agencije:** Način na koji je koncipiran član 23 omogućava **neograničenu volju Agencije** da utvrdi iznos naknade kojim će biti **opterećeni pružaoci vodnih usluga**, a samim tim **i građani**, kao korisnici usluga, budući da se troškovi po osnovu naknade priznaju kao opravdani i finansiraju se iz cijene usluge. Sa druge strane, ove odredbe su i neustavne jer Ustavom propisano da se porezi i druge dažbine mogu uvesti samo zakonom (član 142 stav 2). Ustavni sud je u više slučajeva konstatovao da se ta Ustavna odredba treba tumačiti u širem značenju, tj. zakonom moraju biti propisati **elementi i kriterijumi** na osnovu kojih se utvrđuje visina poreza ili druge dažbine. S obzirom da je u prvim godinama funkcionisanja regulatornog tijela za regulisane komunalne djelatnosti, Vlada Crne Gore finansirala njegov rad, resorno ministarstvo - predlagač zakona, ima sve raspoložive podatke na osnovu kojih može utvrditi navedene kriterijume. Bojazan od neograničene volje Agencije je opravdana, imajući u vidu činjenicu da je prve godine kada su naknadu trebali da plaćaju pružaoci vodnih usluga tj. 2020. godine, **Agencija uduplala iznos** u odnosu na iznos koji joj je opredjeljivan u Budžetu Crne Gore, u godinama kada je Vlada finansirala njen rad.

5. **Član 39 - Pružanje vodnih usluga u slučaju ukidanja licence:** U stavu 2 je predloženo da se iz enumerisanih razloga **odbor direktora i izvršni direktor razrješavaju, po sili zakona**. Navedena odredba je **u suprotnosti sa Zakonom o privrednim društvima**, kojim je utvrđeno da odbor direktora imenuje i razrješava osnivač/i, a izvršnog direktora odbor direktora. Imajući navedeno u vidu, potrebno je izvršiti izmjene ovog stava na način da se propiše da su **navedeni slučajevi razlozi za razrješnje**.

6. **Član 65 - Struktura cijene vodnih usluga:** U stavu 5 je propisano da je **količina preuzete otpadne vode** jednaka količini isporučene vode za ljudsku upotrebu korisniku. S obzirom da ne postoji tehničko rješenje za mjerenje ispuštene komunalne otpadne vode, samo **rješenje je cjelishodno i opravdano**. Međutim, Odbor je stava da se ovo rješenje treba **precizirati** na način da se definiše da se isto **odnosi na korisnike koji su priključeni odnosno kojima je omogućeno da budu priključeni na sistem javnog odvođenja komunalnih otpadnih voda**, a da se **za ostale** korisnike primjenjuje **cijena usluge za mobilno odvođenje komunalnih otpadnih voda** iz člana 66.

7. **Član 75 - Račun:** U stavu 1 je propisano da je pružalac vodnih usluga dužan da na računu za izvršenu vodnu uslugu iskaže elemente cijene vodne usluge. **Upravna praksa** rješavanja po prigovorima korisnika komunalnih usluga (uključujući i vodne usluge)

pokazuje da je veliki broj prigovora izjavljivan u odnosu na elemente koje treba da sadrži račun, **pa čak i u slučajevima kada ni na koji način nije povrijeđeno neko od prava korisnika usluge**. Zbog načina na koji je definisana norma važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima, u slučajevima izjavljivanja prigovora posredstvom **advokatskih kancelarija**, vodovodna društva su bila suočena sa **znatnim troškovima** za advokatske usluge pružene korisnicima vodnih usluga. Kako bi se napravio adekvatan balans između obaveza pružaoca vodne usluge i prava na informisanost korisnika u pogledu elemenata na osnovu kojih se formira cijena usluge, potrebno je **precizirati elemente** koji treba da budu iskazani na računu. U konkretnom slučaju to bi bili: fiksni dio, varijabilni dio (sa pripadajućim elementima: količina isporučene vode/prihvaćene komunalne otpadne vode, cijena po jedinici isporučene vode/prihvaćene komunalne otpadne vode), PDV, ukupni iznos po svakoj stavci, ukupan iznos, raniji dug, ukupni dug. U slučajevima jednog vodomjera u stambenim kolektivnim zgradama, pored navedenih elemenata za varijabilni dio, potrebni su i elementi za utvrđivanje količine isporučene vode/prihvaćene komunalne otpadne vode, kao što su isporučena voda za cijeli objekat, broj ukupnog broja članova kolektivnog stambenog objekta, broj članova objekta po domaćinstvu. Navedeni elementi su primjenjivi samo kod javnog vodosnabdjevanja i javnog odvođenja odnosno prečišćavanja komunalnih otpadnih voda.

Alternativno rješenje preciziranja norme je da se opisno navede da račun treba da sadrži **elemente koji mu omogućavaju provjeru obračuna pruženih usluga**, kao što je i propisano članom 35 Zakona o zaštiti potrošača.

8. Član 76 - Zaštita prava korisnika: Odbor **izražava zadovoljstvo** što je ovim članom nađeno rješenje **međusobnog „povezivanja“ odredbi Zakona o zaštiti potrošača i Zakona o upravnom postupku** koji uvode **dva različita instituta sa istim nazivom** „prigovor potrošača/korisnika usluge“. Takođe, imajući u vidu opšte ustavno načelo zakonitosti po kome su svi jednaki pred zakonom bez obzira na bilo koje posebno svojstvo, Odbor smatra **cjelishodnim** rješenja po kojima se omogućavaju **isti obim prava zaštite korisnika usluga bez obzira da li pripadaju kategoriji fizičkih lica** ili nekoj drugoj kategoriji, što je ovim članom definisano na način da će se odredbe Zakona o zaštiti potrošača, koji samo štiti potrošače iz kategorije fizičkih lica, shodno primjenjivati i na druge kategorije korisnika vodnih usluga. Na osnovu navedenog rješenja, sve kategorije korisnika vodnih usluga su suštinski izjednačene u vrsti i obimu prava koje uživaju.

9. Prelazne i završne odredbe - Odnos prema Zakonu o planiranju i izgradnji objekata: Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata je propisano sledeće:

- Jedinica lokalne samouprave (opština) je u obavezi da komunalno oprema građevinsko zemljište.
- Izgradnja komunalne infrastrukture obuhvata i komunalnu infrastrukturu potrebnu za vršenje vodnih usluga.
- Komunalno opremanje se vrši na osnovu godišnjeg plana komunalnog opremanja (u prelaznom periodu: program), koje donosi skupština jedinice lokalne samouprave.

Prema odredbama teksta Predloga zakona o vodnim uslugama:

- Pružalac vodnih usluga je u obavezi da komunalno oprema građevinsko zemljište u dijelu koji se odnosi na komunalnu infrastrukturu potrebnu za vršenje vodnih usluga.

- Komunalno opremanje se vrši na osnovu plana za uslužno područje (koji donosi osnivač, tj. skupština opštine), poslovnog plana (koji donosi pružalac) i godišnjeg programa (kojeg donosi pružalac).

Zbog opšteg ustavnog načela pravne sigurnosti, ista faktička situacija (komunalno opremanje građevinskog zemljišta komunalnom infrarstrukturom za potrebe pružanja vodnih usluga) ne može i ne smije biti uređivana u dva paralelna programska dokumenta: tj. programa komunalnog opremanja koji donosi skupština opštine i godišnjeg programa pružaoca usluge.

Imajući navedeno u vidu, neophodno je u prelaznim i završnim odredbama utvrditi rok u kojem će se odredbe Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata uskladiti sa odredbama ovog Zakona.

SUGESTIJE TEHNIČKE PRIRODE

- U članu 11 tačka 11 riječi „korisnik usluge“ zamijeniti rječju „korisnik“, radi usklađivanja sa skraćanjem utvrđenom u tački 4.
- U članu 41 stav 1 posle riječi „kao“ dodati veznik „i“.
- U naslovi iznad člana 50 riječ „organizovana“ zamijeniti riječju „organizovanja“.
- U članu 74 stav 4 riječ „visinu“ zamijeniti riječima: „iznos ili visinu“, radi usklađivanja sa stavom 3 tačka 2 istog člana.
- Radi preciznosti i jasnoće norme, u članu 77 stav 3 posle riječi: „druge djelatnosti“ dodati riječi: „iz člana 34 ovog zakona“.
- U članu 79 tačka 10 poslije riječi „šahtova“ dodati riječ „infrastrukture“, radi usklađivanja sa pojmom iz začke 11.
- U član 97 stav 2 riječi: „iz člana 62 stav 3 i člana 63 stav 4“ zamijeniti riječima: „iz člana 74 stav 3“.
- U članu 101 stav 4 riječ „osnivač“ zamijeniti riječju „osnivačima“, imajući u vidu da se odredba odnosi na pružaoca vodne usluge koga je osnovao veći broj opština.

Broj: 05-30/21

Podgorica, 23. jul 2021. godine

Sekretarka Odbora
Sanja Živković, s.r.

PREDSJEDNIK
Marko Rakočević, s.r.