



ZAJEDNICA OPŠTINA CRNE GORE

Broj: 03-28/22

Podgorica, 18. januar 2022. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju
i prostorno planiranje
Dragan Krapović, predsjednik Odbora

Poštovani g-dine Krapović,

Polazeći od uloge Zajednice opština Crne Gore kao nacionalne asocijacije lokalnih vlasti koja zastupa interese lokalne samouprave pred državnim organima, na osnovu Sporazuma o saradnji između Skupštine Crne Gore i Zajednice opština Crne Gore, a radi preciznog definisanja pojedinih normi čija primjena u praksi izaziva poteškoće i proizvodi negativne efekte za sve jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori, podnosimo **predlog** za pokretanje procedure pripreme i donošenja Zakona o izmjenama i dopunama **Zakona o komunalnim djelatnostima** („Službeni list CG“, broj 55/16, 74/16, 2/15 i 66/19), po **hitnom postupku**.

Radi Vaše informisanosti, ukazujemo da je Zajednica opština Crne Gore prema Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma pokrenula u junu 2021. godine Inicijativu za hitne izmjene i dopune važećeg **Zakona o komunalnim djelatnostima**, iz sledećih razloga:

- Jedinice lokalne samouprave su poslednjih godina, naročito od početka primjene **Zakona o upravnom postupku**, suočene sa velikim brojem prigovora ili žalbi na odgovore na prigovore, koji se, shodno ovom Zakonu, podnose pružaocima komunalnih usluga (komunalna preduzeća), odnosno organima lokalne uprave koji vrše nadzor nad radom komunalnih preduzeća. Prigovori, odnosno žalbe se obično izjavljuju preko advokata i isti uglavnom imaju sudski epilog.
Jedan od najčešćih prigovora **odnosi se na nepoštovanje člana 54 stav 4** Zakona od strane komunalnih preduzeća kojim je propisano: „*Vršilac komunalne djelatnosti dužan je da na računu za izvršenu komunalnu uslugu, odnosno isporučeni komunalni proizvod, posebno iskaže troškove po elementima člana 53 stav 1 ovog zakona.*“ **U praksi se pokazalo da je primjena člana 54 stav 4, odnosno iskazivanje na računu svih troškova po elementima iz koji je formirana cijena komunalne usluge, u tehničkom i ekonomsko-računovodstvenom smislu nesprovodljiva.** Zbog toga računi komunalnih preduzeća ne sadrže navedene elemente, već su isti sačinjeni u skladu s odredbom člana 35 stav 2 tačka 3 Zakona o zaštiti potrošača kojom je propisano: „*Potrošač ima pravo na račun koji sadrži sve podatke koji mu omogućavaju provjeru obračuna pruženih usluga*“, a elementi iz člana 53 stav 1 Zakona, po svojoj prirodi, nijesu elementi na osnovu kojih bi korisnik usluge mogao izvršiti provjeru obračuna pruženih usluga. Međutim, dok god je član 54 stav 4 u pravnom prometu, korisnici usluga koji prigovaraju da na račun nijesu iskazani svi elementi propisani Zakonom će uspijevati u sporovima, a komunalna preduzeća će imati velike troškove po osnovu sudskih presuda.
- Drugi razlog za izmjenu Zakona je neusaglašenost zakonskih rješenja iz ovog zakona, **Zakona o upravnom postupku** i **Zakona o zaštiti potrošača** ("Službeni list CG", br. 2/14, 6/14, 43/15, 70/17 i 67/19), kada je u pitanju **podnošenje prigovora** od strane korisnika

komunalnih usluga. Naime, Zakonom o upravnom postupku utvrđuje se pravo korisnika usluge od javnog interesa, bez obzira da li je korisnik pravno ili fizičko lice, da podnese prigovor organu koji vrši nadzor nad pružaoцем takve usluge. Zakonom o zaštiti potrošača utvrđeno je da je potrošač fizičko lice (član 2 stav 1), a u članu 25, odnosno 42 ovog zakona propisano je da potrošač ima pravo podnošenja prigovora. Članom 59a Zakona propisano je da se zaštita korisnika usluga individualne komunalne potrošnje obezbjeđuje u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača, kao i da u slučaju kada nije zadovoljan ishodom po prigovoru koji je podnio vršiocu komunalnih djelatnosti, ili kada vršilac komunalne djelatnosti ne postupi po prigovoru u roku od osam dana od dana podnošenja prigovora, korisnik može u roku od 15 dana podnijeti prigovor nadležnom organu lokalne uprave, u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.

Zbog neusaglašenosti sa Zakonom o upravnom postupku, odnosno Zakonom o zaštiti potrošača i neprimjenljivosti pojedinih odredbi Zakona o komunalnim djelatnostima, što stvara i određenu pravnu nesigurnost, opštine dobijaju veliki broj prigovora/žalbi, od kojih se najveći broj upravo odnosi na nepoštovanje odredbi člana 54 stav 4 Zakona. Najveći broj ovih žalbi rezultira različitom sudsko-upravnom praksom, u zavisnosti koji od navedena tri zakona se uzima kao osnov za odlučivanje. Kada korisnik „usprije u postupku“ zbog formalnih/procesnih razloga, komunalno preduzeće snosi ne male troškove, pri čemu problem koji je bio povod iniciranja prigovora, odnosno žalbe, i dalje ostaje neriješen.

- Pored toga, za komunalna preduzeća poseban problem predstavljaju odredbe člana 34 Zakona kojima se propisuje obaveza zaključivanja ugovora između vršilaca komunalnih djelatnosti i korisnika usluga. Ugovori su, inače, karakteristični za komunalne djelatnosti individualne komunalne potrošnje i to za one za koje postoji obaveza korišćenja shodno članu 34 Zakona (usluge javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama, kao i usluge upravljanja komunalnim otpadom). Problem zaključivanja ugovora naročito je izražen u obavljanju komunalne djelatnosti **upravljanja komunalnim otpadom** gdje je vrlo teško odrediti korisnike usluga, odnosno količine otpada koje korisnik odlaže (što bi trebalo da bude jedan od osnovnih elemenata koje treba obuhvatiti ugovorom) u postojećem sistemu sakupljanja i odvoženja otpada koji podrazumijeva zajedničke kontejnere na javnim površinama, svima dostupnim pod jednakim uslovima.

Ministarstvo je povodom Inicijative Zajednice opština pokrenulo proceduru i pripremlilo tekst Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima, koji daju odgovarajuća rješenja za uočene probleme u praksi. Međutim, pošto je Ministarstvo, u skladu sa Programom rada Vlade za 2021. godinu pripremlilo **Predlog novog Zakona o komunalnim djelatnostima**, koji je već prošao proceduru u Sekretarijatu za zakonodavstvo, stav Sekretarijata za zakonodavstvo je bio da se ne mogu vršiti izmjene postojećeg Zakona, kad je u odmakloj proceduri donošenje novog Zakona kojim se stavljaju van snage pojedine odredbe tog zakona.

Bez namjere da ulazimo u debatu oko teorije pravne nomotehnike, želimo da ukažemo na značaj i potrebu donošenja izmjena važećeg Zakona, (iako je u najavi priprema novog Zakona) iz sledećih razloga:

- novim Predlog zakonom o komunalnim djelatnostima se ne uređuju dvije značajne komunalne djelatnosti: **javno vodosnabdjevanje i upravljanje komunalnim otpadnim vodama**, dok važeći Zakon uređuje ova pitanja. Paralelno sa pripremom novog Zakona o komunalnim djelatnostima, Ministarstvo priprema i Predlog zakona o vodnim uslugama, koji na potpuno konceptualno novi način uređuje ovu oblast. Kako su u pitanju krupni reformski zahvati, koji podrazumijevaju veliki broj pripremnih aktivnosti na stvaranju povoljnog ambijenta i pretpostavki za primjenu novih zakonskih rješenja, predlaže se odložena primjena Zakona na period od pet godina. Sa druge strane, nema potrebe za odloženom primjenom novog Zakona o komunalnim djelatnostima. Pri toj činjenici, u

završnoj odredbi Predloga novog Zakona o komunalnim djelatnostima je navedeno da će se važeći Zakon o komunalnim djelatnostima primjenjivati na obavljanje komunalne djelatnosti, vodosnabdijevanja i upravljanje komunalnim otpadnim vodama, do početka primjene Zakona o vodnim uslugama. Imajući u vidu da je Generalna skupština Ujedinjenih nacija Rezolucijom br. 64/292 od 28.07.2010. godine priznala "pravo na sigurnu i čistu vodu za piće i sanitarne potrebe kao ljudsko pravo esencijalno za potpuno uživanje u životu i svim ljudskim pravima", neophodno je uspostavljati i unapređivati zakonski okvir za obezbjeđivanje ostvarivanja ovog ljudskog prava.

Uvjereni smo da ćete prepoznati potrebu i značaj izmjena donošenja ovog zakonskog propisa, kako bi se obezbijedile zakonske pretpostavke za nesmetano obavljanje javnih sluga, vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama u prelaznom period do početka primjene Zakona o vodnim uslugama i da ćete kao predstavnik građana u najvišem zakonodavnom organu u skladu sa ustavnim ovlašćenjima predložiti donošenje zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima po hitnom postupku.

S poštovanjem,

Obradila:
Sanja Živković, s.r.
Sekretarka Odbora za komunalne
djelatnosti i životnu sredinu

GENERALNI SEKRETAR
v.d. Refik Bojadžić, s.r.

DOSTAVLJENO:

- *Naslovu*
- *članovima Odbora za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje*
- *mr Mileni Kapi*, sekretarki Odbora

PRILOZI:

- Predlog amandmana na Zakon o komunalnim djelatnostima (zasnovani na tekstu Predloga zakona koje je pripremilo Ministarstvo)
- Pregled članova čija izmjena/dopuna se predlaže