



Poslovno udruženje komunalnih preduzeća **KOMDEL**

Beograd, Branka Krsmanovića 13

Tel/Fax: 011 2406 373, Tel: 011 2400 227

E-mail: komdel@ttigroup.co.rs www.ttigroup.co.rs

Stručna služba: **TTI Group** d.o.o. Beograd

Beograd, januar 2017. godine

INFORMACIJA 01

IZMENE I DOPUNE ZAKONA O KOMUNALNIM DELATNOSTIMA

Narodna Skupština 22-og decembra 2016-te godine donela je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o komunalnim delatnostima (Sl. glasnik RS" 104/2016 od 23. decembra) koji je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja (31-og decembra 2016 godine).

U ovoj informaciji dat je osvrt na pojedina nova rešenja sa komentarima, uz napomenu da je u prilogu kompletan prečišćen i integralni tekst Zakona.

Tok izrade i donošenja ovog Zakona, slično kao i kod donošenja Zakona u decembru 2011, odvijao se na prilično neuobičajeno. **Tekst nacrt**a Zakona koji je objavljen na sajtu resornog Ministarstva pre usvajanja na Vladi, u mnogo čemu **se razlikovao od teksta oko koga se usaglasila radna grupa** zadužena za izradu i oko koga je krajem 2015 i početkom 2016 godine vođena rasprava. Međutim, još **veće promene** izvornog teksta, nastale su **prilikom utvrđivanja predloga** Zakona koji je upućen u skupštinsku proceduru. Tu **dolazi do** određenih promena i **skraćivanja**, pa čak i po nekim suštinski važnim pitanjima poput **brisanja člana 25a)** kojim je Vlada trebalo da donese poseban akt - jedinstvenu metodologiju za određivanje cena komunalnih usluga ili **brisanje odredbi kojima se uvodi komunalna taksa** predviđena kao namenski lokalni prihod iz koga bi se finansirale komunalne delatnosti kod kojih je krajnjeg korisnika nemoguće utvrditi.

Ovo toliiko više čudi što oba ova rešenja ni na radnoj grupi, ni u toku javne rasprave, a ni od stručne i šire javnosti nisu osporavana. Iza tih predloga pored KOMDEL-a stajale su i Prviredna komora Srbije, Stalna konferencija gradova i opština, reprezentativni sindikati zaposlenih u komunalnoj privredi...

Jedan deo predloga Zakona amandmanima Narodnih poslanika izmenjen je i u skupštinskoj proceduri, ali to je već nešto što spada u redovni postupaki pa samim tim, bar iz ugla procedure, nije ni sporno.

Vrste komunalnih delatnosti

U delu kojim se definiše pojam komunalnih delatnosti, izvršena su određena terminološka usklađivanja, a **suštinske promene** su izvršene **kod komunalne delatnosti »pogrebne usluge«**. Naime **ova delatnost je sada podeljena ne dve zasebne delatnosti: (1) Upravljanje grobljima i sahranjivanje** (član 2. stav 3. tačka 6) i na (2) **Pogrebnu delatnost** (član 2. stav 3. tačka 6a).

Izmenjene su i pojedine odredbe iz člana 3. kojim su bliže određene komunalne delatnosti. Pored upravljanja grobljima i pogrebnih delatnosti, u ovom delu **poboljšani su opisi delatnosti** gradskog i prigradskog prevoza putnika, upravljanja javnim parkiralištima, upravljanje pijacama, održavanja čistoće na javnim površinama, održavanje javnog zelenila, dimničarskih usluga i usluga zoohigijene.

Održavanje javnih zelenih površina je definisano kao »uređenje, tekuće i investiciono održavanje, rekonstrukcija i sanacija zelenih, rekreativnih površina i priobalja«. Ovde je **novi kvalitet u razdvajanju zelenih od rekreativnih površina** koje je **do sada bilo spojeno**, pa je otvaralo **prostor za različita tumačenja oko stope po kojoj se obračunava PDV** (detaljnije o ovome napisano je u KOMDEL-ovoj informaciji.21 iz prošle godine).

Obavljanje komunalnih delatnosti

Član 4 Zakona bitnije je promenjen, a suština ove izmene i dopune je da će **Vlada** posebnim aktima koja će biti doneta **u roku od 6 meseci**, utvrditi (1) **Merila za obavljanje komunalne delatnosti**, (2) **sadržinu, način i uslove za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti** (licenciranje) i 3) **sadržinu i način vođenja evidencije privrednih subjekata koji obavljaju određenu komunalnu delatnost** (registar).

*Ovom promenom **uvaženo je zalaganje Privredne komore Srbije i KOMDEL-a** da se u regulativu u komunalnoj oblasti uvede **jedinstven registar** privrednih subjekata koji na teritoriji Republike po bilo kom osnovu obavljaju jednu ili više komunalnih delatnosti, kao i zalaganje da se **pre početka obavljanja delatnosti proveri da li subjekt kome je delatnost poverena, ima kapacitete** da taj posao i delatnost uspešno vrši. Međutim, u izmenjenom Zakonu nisu ostale odredbe iz nacrtu kojima bi bilo uvedeno i svojevrsno »licenciranje« i stručno osposobljavanje ključnih kadrova u komunalnim preduzećima.*

Vršioци komunalnih delatnosti i veći prostor za JPP

Iz Zakona je brisan deo kojim su verske zajednice mogle da obavljaju pojedine komunalne delatnosti, a nepromenjeno je osnovno rešenje da »komunalnu delatnost, mogu obavljati **javno preduzeće, privredno društvo, preduzetnik** ili drugi privredni subjekt«.

Članom 5, **sužen je** krug delatnosti koje **isključivo** mogu da obavljaju **javna preduzeća** koje osniva jedinica lokalne samouprave, društvo kapitala čiji je jedini vlasnik javno preduzeće, odnosno čiji je jedini vlasnik jedinica lokalne samouprave, kao i zavisno društvo čiji je jedini vlasnik to društvo kapitala. Tako će ubuduće **»državna« preduzeća** morati da obavljaju **samo** delatnosti (1) **snabdevanja vodom za piće**, (2) delatnost **gradskog i prigradskog prevoza** putnika u delu koji obuhvata obavljanje javnog linijskog prevoza putnika **trolejbusima i tramvajima**.

Sve druge komunalne delatnosti, uključujući upravljanje otpadom, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, održavanje grobalja i sahranjivanje, **lokalne samouprave** će moći da poveravaju **ravnopravno**: ili **javnim komunalnim preduzećima** ili **većinski državnim preduzećima** ili **privrednim društvima i preduzetnicima** sa većinskim ili stopostotnim privatnim kapitalom.

*Ovom »liberalizacijom« stvara se **dodatni prostor za ulazak privatnog kapitala** u komunalnu oblast, a ovakvo rešenje je u osnovi **suprotno zalaganjima Privredne komore Srbije i KOMDEL-a** koja su isticana i u toku izrade nacrtu Zakona i u toku javne rasprave. Suština tih zalaganje je da **većinski privatnim preduzećima ne treba poveravati delatnosti** čije obavljanje je direktno vezano za korišćenje mreža i drugih delova komunalne infrastrukture **kod kojih lokalna samouprava**, u slučaju poremećaja koji dovode do prekida, **nemože ni lako ni brzo da obezbedi pravu alternativu**. Pored vodosnabdevanja i tramvajskog i trolejbuskog prevoza, u skladu sa ovim stavovima isticanim od strane PKS i KOMDEL-a, Zakon je trebalo da u krug delatnosti rezervisane isključivo za državna preduzeća uvrsti i (1) odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, (2) pogrebne usluge, (3) daljinsko grejanje i (4) upravljanje otpadom u delu koji se odnosi na upravljanje deponijama kao objektima komunalne infrastrukture.*

Obaveza izveštavanja Ministarstva

U članu 8 kao i do sada ostala je obaveza jedinica lokalne samouprave da **do kraja februara** tekuće godine dostavi resornom Ministarstvu izveštaj u vezi sa obavljanjem komunalnih delatnosti u prethodnoj godini, dok je komunalno preduzeće u obavezi da dostavi tražene podatke u roku od **15 dana** resornom Ministarstvu na njegov zahtev u roku od 15 dana **od dana prijema zahteva**.

Novina je izveštaj koji su vršioi pogrebne delatnosti iz člana 3, stav 3. tačka 6a) dužni da direktno dostavljaju Ministarstvu, kao i to da će **Ministar** nadležan za poslove komunalnih delatnosti **u roku o 6 meseci propisati obrasce** jednog i drugog izveštaja.

*Obzirom na propisane rokove, **prvi izveštaj** koji lokalne samouprave podnose resornom Ministarstvu, pošto **najverovatnije** sam obrazac neće do kraja februara biti propisan, biće podnet ili u slobodnoj formi ili, kao što je bila praksa do sada, **u formi odgovora na upitnik**..*

Kod izveštavanja treba imati u vidu da je ova obaveza praćena i odgovarajućim kaznenim odredbama.

Poveravanje obavljanja komunalne delatnosti

Članom 9. za sve komunalne delatnosti izuzev pogrebnih usluga, definisano je da se **pod** njihovim **poveravanjem** podrazumeva **vremenski oroćeno ugovorno uređivanje odnosa** u vezi sa obavljanjem komunalne delatnosti ili pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti **između** jedne ili više **jedinica lokalne samouprave** i **vršioca komunalne delatnosti, koje za cilj ima pružanje komunalnih usluga** na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samouprave ili na delu teritorije jedinice lokalne samouprave.

Poveravanje obavljanja komunalne delatnosti, kao i do sada vršioće se na osnovu odluke skupštine jedinice lokalne samouprave i ugovora o poveravanju. Pošto im je delatnost već činom osnivanja poverena, zadržano je rešenje kojim **jedinice lokalne samouprave nisu u obavezi da sa javnim komunalnim preduzećima sklapaju poseban ugovor o poveravanju**.

U poslednjem stavu člana 9, Zakon o komunalnim delatnostima upućuje to da se na **postupak poveravanja** obavljanja komunalne delatnosti čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno čije se finansiranje obezbeđuje u celosti ili delimično naplatom naknade od korisnika komunalnih usluga, **primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo i koncesije**.

Finansiranje komunalnih delatnosti

Posle izmena i dopuna ostala je obaveza vršioća komunale delatnosti (član 22) koji obavlja još neku delatnost pored one koja mu je poverena, »*da u svom računovodstvu odvojeno iskazuje sve prihode i rashode koji su vezani za obavljanje poverene komunalne delatnosti*«. Ova obaveza, kao i do sada, praćena je i kaznenim odredbama.

Članom 24 definisani su izvori sredstava za obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti. Osnovni i dominantan izvor je i dalje prihod od prodaje komunalnih usluga, pored koga su kao mogući izvori oznaćeni i (1) prihodi od komunalne naknade, (2) prihodi od koncesione naknade, odnosno naknade koju plaća privatni partner na osnovu javnog ugovora, ako je ima, (3) prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave, (4) namenskih sredstava drugih nivoa vlasti i (5) drugih izvora, u skladu sa zakonom

U poslednjem stavu člana 24 koji je ostao nepromenjen, stoji da se **komunalne delatnosti kod kojih se krajnji korisnik može utvrditi prevashodno** finansiraju **iz cena komunalnih usluga**, a komunalne delatnosti **kod kojih se krajnji korisnik ne može utvrditi finansiraju se iz budžeta** jedinice lokalne samouprave, odnosno komunalne naknade.

Član 25 kojim su propisana načela za određivanje cena komunalnih usluga takođe je ostao nepromenjen tako da će se cene određivati i kao i do sada na osnovu 5 osnovnih načela:

- 1) načela "potrošač plaća";
- 2) načela "zagađivač plaća";
- 3) dovoljnosti cene da pokrije poslovne rashode;
- 4) usaglašenosti cena komunalnih usluga sa načelom pristupačnosti;
- 5) nepostojanja razlike u cenama između različitih kategorija potrošača, sem ako se razlika zasniva na različitim troškovima obezbeđivanja komunalne usluge.

Elementi za određivanje cene komunalnih usluga i regulativa o promeni cena komunalnih usluga (članovi 26-28) ostala je nepromenjena, a u delu koji se tiče finansiranja komunalnih delatnosti, jedina promena izvršena je u članu 29 gde su **precizirane odredbe** Zakona koje se odnose na **subvencionisanje određenih kategorija korisnika komunalnih usluga** od strane lokalne samouprave.

Ukupno posmatrano, kada se radi o finansiranju komunalnih delatnosti, poslednje izmene i dopune Zakona o komunalnim delatnostima, praktično ne donose ništa novo.

Kod primene 5 načela za određivanje cena komunalnih usluga i dalje će ostati nedoumice koje su se inače javljale u praksi. Kako primeniti načelo dovoljnosti cene da pokrije poslovne rashode ako ne postoje mehanizmi da se ono zaista i empirijski utvrdi? Kako usaglasiti cene sa načelom pristupačnosti kada Zakon niti propisuje, niti daje mogućnost da se to uredi odgovarajućim podzakonskim aktom, bilo kakve kvantifikacije i granice? Šta se smatra pristupačnom cenom? Do koje granice uopšte cene mogu da se povećavaju, a da to za većinu korisnika usluga bude zaista pristupačno?

Navedene dileme u mnogome je mogao da razreši akt Vlade o jedinstvenoj metodologiji, međutim prilika za to, brisanjem člana 25a) koji je stajao u tekstu nacрта, sada je propuštena. Sa druge strane, treba imati u vidu da su cene grejanja već par godina unazad regulisane posebnom Uredbom, ali ne na osnovu Zakona o komunalnim delatnostima, već na osnovu Zakona o energetici, a da će najverovatnije uskoro na osnovu Zakona o vodama, biti uređeno i pitanje cena vode i kanalizacije. To znači da bi među bazičnim komunalnim uslugama koje se frontalno pružaju svom stanovništvu, jedino cene upravljanja otpadom (iznošenje smeća) bile regulisane Zakonom o komunalnim delatnostima, mada bi i one, kao i grejanje i voda, mogle da se regulišu sektorskim Zakonom o upravljanju otpadom.

Peto načelo koje pojednostavljeno može da se nazove i princip "jedna usluga jedna cena", takođe je u dosadašnjoj praksi izazivalo puno nedoumica, pa i reakcija pojedinih grupa korisnika. U tekstu nacrtu Zakona, u prelaznim i završnim odredbama, imajući u vidu da su cene prema privredi u većini opština i gradva višestruko veće, stajalo je jedno prelazno rešenje koje bi omogućilo lokalnim samoupravama da cene i tarife prema korisnicima iz kategorije domaćinstva i kategorije pravna lica, mogu da ujednače u relativno kratkom roku, ali ipak postupno. Sada tog rešenja nema, a ostaje da se vidi, kako će se ovo u osnovi ispravno načelo, zaista i primenjivati u praksi.

Prelaznim i završnim odredbama propisan je rok od 6 meseci za donošenje podzakonskih akata, a lokalnim samoupravama je po donošenju podzakonskih akata, ostavljen rok od dodatnih 6 meseci za usklađivanje svojih opštih akata sa njima.

Po uslaglašavanju akata jedinice lokalne samouprave, komunalnim preduzećima je ostavljen rok o 3 meseca da usklade svoje poslovanje sa tim aktima u delu koji se odnosi na razvoj i unapređivanje kvaliteta i asortimana komunalnih usluga, kao i unapređivanje organizacije rada, efikasnosti i drugih uslova pružanja usluga.