

Vlada Crne Gore je, na sjednici od _____ 2022. godine, razmotrila Predlog mišljenja na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima koji je Skupštini Crne Gore podnijela poslanica Jelena Božović, i s tim u vezi daje sljedeće

MIŠLJENJE

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima, poslanica Jelena Božović predlaže izmjene i dopune tog zakona i to posebno odredaba kojima se uređuju pitanja koja se odnose na: ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti, odnosno obavezu raspisivanja javnog poziva za izbor vršioca komunalne djelatnosti (član 21); obavezu zaključivanja ugovora između vršioca komunalne djelatnosti i korisnika usluga (član 34); obavezu iskazivanja svih elemenata na osnovu kojih se formira cijena komunalne usluge na računu koji se ispostavlja korisnicima usluge (član 54); mogućnost uvođenja subvencionisanih cijena za ranjive korisnike usluga (dodaje se član 54a); rok vženja privremenih cijena usluga vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama (član 56a); zaštitu korisnika usluga, odnosno postupanje po prigovoru korisnika usluga (član 59a), kao i druge izmjene tehničke prirode i izmjene koje su neophodne radi usaglašavanja sa izmjenama izvršenim u navedenim članovima.

U obrazloženju razloga za donošenje ovog zakona poslanica navodi da su jedinice lokalne samouprave 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 pružiocima 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. Takođe se navodi da se jedan od najčešćih prigovora odnosi 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.“ Naime, 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, što je prvi razlog za izmjenu Zakona.

Kao drugi razlog za izmjenu Zakona poslanica navodi neusaglašenost zakonskih rješenja iz ovog zakona, Zakona o upravnom postupku i Zakona o zaštiti potrošača 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 pružaocem 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 „uspje u postupku“ zbog procesnih razloga, komunalno preduzeće snosi ne male troškove, pri čemu problem koji je bio povod iniciranja prigovora, odnosno žalbe, i dalje ostaje neriješen.

Kao treći razlog za izmjenu Zakona navodi se da 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 koji oni odlažu (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.

Pored navedenog, poslanica Božović predlaže dodavanje novog člana 54a, kojim se opštinama daje ovlaštenje da, u skladu sa mogućnostima, uvedu subvencionisanu cijenu usluga za ranjive korisnike, kao i da utvrdi kategorije korisnika koji mogu koristiti ovu povoljnost. U dijelu objašnjenja osnovnih pravnih instituta, navodi da zbog nerentabilnosti pojedinih linija u gradskom i prigradskom linijskom saobraćaju, pogotovo u periodu visokih cijena goriva, postoji realna opasnost od odustajanja prevoznika za pružanje usluga na tim linijama, čime bi se direktno ugrozili esencijalni preduslovi za život i opstanak u tim sredinama, zbog čega i predlaže subvencioniranje takvih linija. Da subvencioniranje ne bi ugrozilo održivost vršioca komunalnih djelatnosti, opština bi snosila troškove uvedenih subvencija. Na ovaj način uspostavio bi se balans između principa „pokrića punih troškova“ i principa „priuštvosti komunalnih usluga“.

Pozivajući se na saznanje da je Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, pripremilo tekstove Predloga zakona o komunalnim djelatnostima (novog) i Predloga zakona o vodnim uslugama, koji uređuje pitanja koja se odnose na djelatnost vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama, i imajući u vidu da je predviđena odložena primjena Zakona o vodnim uslugama (zbog pripremnih aktivnosti na uspostavljanju reformisanog sistema vodnih usluga) i posle donošenja novog Zakona o komunalnim djelatnostima i dalje će se primjenjivati odredbe važećeg u dijelu odredbi kojima se

uređuju pitanja regulisanih komunalnih djelatnosti (vodnih usluga), do početka primjene Zakona o vodnim uslugama, poslanica Božović je predložila i izmjene u pojedinim članovima koji se odnose na regulisane komunalne djelatnosti.

Takođe je navedeno da ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije niti ratifikovane međunarodne konvencije sa kojima je potrebno uskladiti ovaj predlog zakona, kao i da nijesu potrebna finansijska sredstva za sprovođenje istog.

U vezi navedenog u Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima, podsjećamo:

Predlog Zakona o komunalnim djelatnostima (važećeg) upućen je Skupštini Crne Gore na donošenje u oktobru 2011. godine (na tekstu zakona je rađeno tokom 2010 i 2011. godine). Tokom 2016. godine na Predlog zakona se djelovalo amandmanski (62 amandmana na 76 članova Zakona) Skupština Crne Gore donijela je Zakon, 30. jula 2016. godine i isti je objavljen u "Službenom listu CG", broj 55/16 od 17.08.2016. godine; Zakon je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore", odnosno 25. avgusta 2016. godine.

Primjena Zakona odložena je za 18 mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu, odnosno do 25. februara 2018. godine, s izuzetkom pojedinih njegovih odredbi za koje je propisano da se primjenjuju od dana stupanja Zakona na snagu. Odloženi rok primjene Zakona trebao je da omogući svim subjektima na koje se Zakon odnosi, prije svega jedinicama lokalne samouprave, da se pripreme za punu njegovu implementaciju.

Imajući u vidu da je od vremena izrade teksta Zakona do početka njegove primjene proteklo preko deset godina i da su se u međuvremenu izmijenile neke okolnosti koje su direktno ili indirektno uticale na obavljanje komunalnih djelatnosti (poslovni ambijent, zakonski okvir u dodirnim oblastima, transformacija javnih preduzeća u privredna društva, ...), realno je da su pojedina zakonska rješenja nailazila na poteškoće u primjeni i da ih je bilo potrebno mijenjati.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list CG", br. 66/19) donekle su otklonjeni pojedini nedostaci Zakona, posebno u dijelu koji se odnosi na regulisane komunalne djelatnosti. Izvršenim izmjenama jasnije je definisan pravni osnov za donošenje podzakonskih akata od strane Regulatorne agencije za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti i predložen duži rok za njeno odlučivanje o zahtjevu vršilaca komunalnih djelatnosti o davanju saglasnosti na cijene, budući da je u roku koji je bio propisan Zakonom to bilo teško obezbijediti, s obzirom na broj komunalnih preduzeća, odnosno očekivani broj podnesenih zahtjeva. Pored toga, imajući u vidu konačan cilj kada su u pitanju cijene komunalnih usluga, ovim izmjenama omogućeno je postupno izjednačavanje cijena komunalnih usluga za pojedine kategorije korisnika u periodu od pet godina. Međutim, ni ovim izmjenama i dopunama nije se postigao cilj da se otklone neke manjkavosti koje otežavaju primjenu Zakona.

I pored izvršenih poboljšanja, nepripremljenost za punu implementaciju Zakona pokazala se na svim nivoima, kako zbog samih zakonskih rješenja, tako i zbog negativnog odnosa pojedinih subjekata koji treba da primjenjuju Zakon prema novinama koje je uveo, ali i mnogih drugih razloga. Razlozi za nesprovođenje Zakona o komunalnim djelatnostima, bilo da su opravdani ili neopravdani, a na koje se pozivaju opštine, komunalna preduzeća, Regulatorna agencija za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti, kao regulatorno tijelo za regulisane komunalne djelatnosti (vodopsnabdijevanje i upravljanje komunalnim otpadnim vodama) i drugi,

ukazali su na potrebu da se preispita postojeće zakonsko rješenje. Zbog obima očekivanih izmjena, ali i zbog potrebe da se odnosi u regulisanim komunalnim djelatnostima urede na drugačiji način, opredjeljenje je da se rade dva zakona: novi Zakon o komunalnim djelatnostima, bez regulisanih komunalnih djelatnosti i Zakon o vodnim uslugama kojim se uređuju pitanja koja se odnose na regulisane komunalne djelatnosti. Izrada navedenih zakona je u završnoj fazi.

Međutim, donošenjem novog Zakona o komunalnim djelatnostima u primjeni ostaju na snazi odredbe koje se odnose na regulisane komunalne djelatnosti (vodne usluge), koje će se primjenjivati još pet godina, zbog prelaznog perioda u kojem treba da se izvrše organizacione i tehničke pripreme za početak primjene budućeg Zakona o vodnim uslugama. Kako su upravo i u odredbama kojima se uređuju ove dvije djelatnosti uočeni nedostaci koji otežavaju sprovođenje Zakona, a koje, s druge strane, mogu dovesti do određenih pravnih praznina, posebno je važno da se izvrše izmjene u odredbama koje bi ostale na snazi nakon donošenja novog Zakona o komunalnim djelatnostima i to prije donošenja novog Zakona o komunalnim djelatnostima.

S druge strane, imajući u vidu probleme u implementaciji važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima i sugestije zainteresovanih strana (prije svega komunalnih preduzeća i Agencije, ali i građana, odnosno privrednih subjekata) za poboljšanje teksta zakona, prihvatljiva je opcija predložena ovim izmjenama i dopunama Zakona kojima se briše obaveza sprovođenja postupka javnog oglašavanja za izbor vršioca komunalne djelatnosti od opšteg ekonomskog interesa, kao i obaveze zaključivanja ugovora između vršilaca komunalnih djelatnosti i korisnika usluga upravljanja komunalnim otpadom. Takođe, prihvatljive su i izmjene koje se odnose na brisanje obaveze iskazivanja svih elemenata po kojima se obračunava cijena usluga na računima za izvršenu uslugu i produžava rok važenja privremene cijene usluga vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama, kao i dio koji se odnosi na usaglašavanje strukture cijene komunalne usluge upravljanja komunalnim otpadom sa strukturom cijena vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama.

Pored toga, predloženim izmjenama preciznije se uređuje pitanje podnošenja prigovora korisnika na pružene komunalne usluge, što je takođe bio jedan od problema na koji je ukazivano. Naime, Zakon o upravnom postupku i Zakon o lokalnoj samoupravi štite korisnike usluga od opšteg interesa, bez obzira na njihova lična svojstva (da li se radi o pravnim ili fizičkim licima). Imajući u vidu da po odredbama tih zakona svi korisnici imaju pravo prigovora kod organa koji vrši nadzor nad radom vršioca komunalne djelatnosti, predloženim izmjenama utvrđen je jednak obim prava i pred pružaocima tih usluga, odnosno omogućava se jednakopravni tretman svih kategorija korisnika komunalnih usluga. Budući da Zakon o zaštiti potrošača štiti isključivo fizička lica i daje mehanizme zaštite kod samog pružaoca usluge, predloženim izmjenama, uz mehanizme zaštite koje je uredio Zakon o upravnom postupku, postiže se da i druge kategorije korisnika komunalnih usluga dobiju isti nivo zaštite.

Takođe je prihvatljivo i rješenje iz člana 8 predloženih izmjena i dopuna Zakona o komunalnim djelatnostima, koji se odnosi na subvencionisanje cijena pojedinih komunalnih usluga, kakvo rješenje imamo i u Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima (novom) koji se nalazi u završnoj fazi prikupljanja mišljenja nadelžnih institucija.

Nadalje, kako se rok za primjenu privremenih cijena regulisanih komunalnih djelatnosti (u trajanju od šest mjeseci), definisan članom 56a Zakona o komunalnim djelatnostima, pokazao u praksi nedovoljnim, prihvatljiv je predlog da se ovaj rok poveća na godinu dana i da

se kao osnov za njen obračun uzima cijena iskazana na računu u mjesecu decembru godine u kojoj se podnosi zahtjev za davanje saglasnosti na predlog cijena za obavljanje regulisane komunalne djelatnosti, kako je predloženo članom 10 Prdloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima u dijelu koji se odnosi na izmjenu stava 2. Međutim, pogrešno je pozivanje na propis iz člana 49 stav 4 Zakona o komunalnim djelatnostima kada je u pitanju vrijeme podnošenja zahtjeva za davanje saglasnosti, budući da se predloženom izmjenom taj termin utvrđuje (mjesec decembar) u samom zakonu. Zbog toga iz predložene izmjene stava 2 **treba brisati riječi „u skladu sa propisom iz člana 49 stav 4 ovog zakona“**.

Konačno, predloženim izmjenama ispravljaju se pojedine nedorečenosti važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima, kako u pogledu preciznijeg definisanja obaveza i postupanja Agencije, tako i u dijelu zaštite prava korisnika, kao i otkladnjaju ograničavajućih faktora u poslovanju vršilaca komunalnih djelatnosti iskazanih kroz obavezu zaključivanja ugovora sa korisnicima usluga upravljanja otpadom i prikazivanju svih elemenata za obračun cijena usluga na ispostavljenim računima i drugo.

Na osnovu iznijetog, Vlada Crne Gore u načelu podržava Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima, koji je podnijela poslanica Jelena Božović, osim člana 10 stav 1 Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima koji se odnosi na izmjenu člana 56a stav 2 Zakona.

Broj:
Podgorica, _____ 2022. godine

Vlada Crne Gore

**Predsjednik,
dr Dritan Abazović**