**О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

**I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Правни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 99. став 1. тачка 7. Устава Републике Србије, која прописује да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије, као и одредби члана 97. тач. 6. и 8, којима је прописано да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује: јединствено тржиште, систем обављања привредних и других делатности, те друге економске и социјалне односе од општег интереса.

**II. РАЗЛОЗИ ЗА ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЗАКОНА О КОМУНАЛНИМ ДЕЛАТНОСТИМА И ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ОСТВАРУЈУ**

Комуналне делатности су делатности од општег интереса и од изузетног су значаја за нормално функционисање заједнице, њених становника и правних лица**.** Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 104/16 и 95/18), (у даљем тексту: Закон) прописује комуналне делатности и уређује опште услове и начин њиховог обављања.

Уставом Републике Србије, чланом 190. став 1. тачка 1) прописано је да општина, преко својих органа, у складу са законом уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности. Дакле, јединице локалне самоуправе су у уставној и законској обавези да обезбеде услове за обављање комуналних делатности у складу са законом који регулише комуналне делатности.

Област комуналних делатности у правном систему Републике Србије уређује велики број прописа. Поред Закона, ову област регулишу прописи о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, о средствима у својини Републике Србије, о локалној самоуправи, главном граду, енергетици, управљању отпадом, водама, путевима, сахрањивању и гробљима, трговини, одржавању стамбених зграда, концесијама, јавним набавкама, страним улагањима и друго.

Циљ доношења измена и допуна Закона је да се на најбољи могући начин дефинишу релевантне одредбе и прецизирају најбоља решења за превазилажење изазова у комуналном сектору. Такође, циљ је да се новим законским решењима подигне квалитет комуналне услуге као и да се вршиоцима комуналне делатности омогући пословање под јасним и транспарентним условима. Локалним самоуправама као доносиоцима одлука и те како је потребан јасан законодавни оквир, али и усмерење и политика трансформације формулисана на републичком нивоу.

Разлог за измене и допуне Закона садржан је у потреби да се разграничи надлежност републичких комуналних инспектора и општинских, односно градских комуналних инспектора. Проблеми преклапања надлежности, односно нејасноће у погледу тога која је инспекција надлежна у конкретном случају, имају негативан утицај како на рад комуналних инспекција тако и на субјекте контроле. Због тога је неопходно прецизирати одредбе које се односе на вршење надзора над обављањем комуналне делатности од стране комуналних инспектора како би се поступак надзора унапредио и побољшала ефикасност, квалитет, правна сигурност и рационалност обављања комуналних услуга.

Како је Законом прописано овлашћење јединице локалне самоуправе да може као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса, јавила се потреба да се ближе уреди наведена одредба јер не прописује ближе услове којих се јединице локалне самоуправе морају придржавати када делатност проглашавају као комуналну. Важеће законско решење би у пракси могло довести до тога да јединица локалне самоуправе прогласи било коју делатност, која се по њеном мишљењу може подвести под делатношћу која је од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица, као комуналну делатност и за то одвајати средства из буџета.

Такође, прописивање уступања као вида међуопштинске сарадње је још један од разлога за измену и допуну закона. Наиме, Закон о локалној самоуправи предвиђа уступање као један од видова међуопштинске сарадње јединица локалне самоуправе. То је по правилу најједноставнији вид међуопштинске сарадње обзиром да не захтева формирање новог организационог облика који би те послове обављао, већ се користе постојећи капацитети.

Оваква врста сарадње добија на значају поготово у случају када поједине јединице локалне самоуправе нису у могућности самостално да пруже услугу грађанима или привреди услед недостатка финансијских средстава, одговарајућег кадра и уопште административних капацитета и неразвијене инфраструктуре. У том смислу увођење овог института у Закон значајно ће допринети даљем развоју, унапређењу и економичнијем обављању комуналних делатности али и доступности комуналних услуга и квалитету живота грађана.

Још један чинилац од ког зависи квалитет пружања комуналне услуге јесте одржавање постојеће и изградња нове комуналне инфраструктуре. У том смислу, као неопходном се указала потреба за стварањем одговарајућег правног оквира. Наиме, потребно је да се комунална инфраструктура посматра много шире: из угла изградње нове комуналне инфраструктуре и инвестиционог одржавања постојеће, програма изградње комуналне инфраструктуре, средстава за изградњу, као и обавезе локалне самоуправе да доноси „Програм изградње комуналне инфраструктуре”. Оваква врста документа на локалном нивоу је основ за дугорочно одрживо планирање комуналних система што је предуслов за несметано обављање делатности и пружање комуналних услуга у дугом временском року. С обзиром да се одлука о буџету локалне власти доноси најкасније до 20. децембра, исти датум је прецизиран као рок за доношење Програма изградње и одржавања комуналне инфраструктуре. Овакво прецизирање рока за доношење поменутог програма је у складу са Предлогом закона и законом којим се уређује буџетски систем.

Многе јединице локалних самоуправа на својој територији не обављају све комуналне делатности или се суочавају са озбиљним проблемима код комуналних делатности које се обављају на њиховој територији, у смислу стварања услова за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета услуга становништву и привреди, а што је основни циљ обављања ових делатности. Изменама и допунама овог закона, омогућена је већа улога Владе додавањем новог члана 12а, којим се уводи Национални управљач као подршка јединицама локалних самоуправа у циљу пружања бољих комуналних услуга грађанима као корисницима и стварања услова за обављање комуналних делатности које значајно утичу на квалитет живота грађана и грађанки и целокупну животну средину (нпр. пречишћавање атмосферских и фекалних вода, прерада отпадних вода, управљање комуналним отпадом и сл). Изменама и допунама закона, олакшаће се поверавање обављања делатности и удруживање јединица локалне самоуправе ради заједничког обављања појединих делатности или неког њеног дела.

Како би се унапредиле комуналне делатности на републичком нивоу, неопходне су континуиране активности на јачању капацитета и функционалности комуналне инфраструктуре, обезбеђивању средстава за финансирање изградње комуналне инфраструктуре, активности на праћењу квалитета комуналних услуга, као и предузимању мера за континуирано вршење комуналних делатности, у циљу обезбеђења животних потреба физичких и правних лица.

Проблеми у вршењу комуналних делатности, везани су пре свега за недостатак стручног кадра (нарочито код делатности које захтевају инжењерски, технолошки кадар и високу стручну спрему), застарелу опрему као и недовољне техничке капацитете за ефикасно обављање комуналних делатности. Примарни циљ мора да буде да се обезбеди континуирано пружање комуналних услуга грађанима и грађанкама, привреди и осталим корисницима.

Такође, новим законским решењима је предвиђено и увођење методологије за утврђивање цена комуналних услуга а све у циљу да се одлуке о промени цена доносе под истим методолошким принципима и правилима.

Један од разлога за измене и допуне Закона јесте и међусобна неусаглашеност са другим законима, па је у том смислу извршено прецизирање дефиниција и садржаја појединих комуналних делатности.

Како је погребна делатност једина од комуналних делатности која је изузета од поверавања, а с обзиром да су комуналне делатности од општег интереса, изменама и допунама закона је предвиђено да ће министар надлежан за послове комуналних делатности донети подзаконски акт, којим ће ближе прописати услове које ће сваки привредни субјект који обавља комуналну делатност погребнa делатност бити у обавези да испуни, као и састав, организацију и начин рада комисије која ће проверавати испуњеност ових услова. Такође, предвиђено је да ће министар за послове комуналних делатности доносити решење о испуњености услова на предлог комисије. На овај начин увешће се једна врста контроле обављања ове комуналне далатности јер је изузета од поверавања и добиће се увид у број вршилаца ове комунале делатности. До сада ни јединице локалне самоуправе нису имале податак ко обавља наведену комуналну делатност на њиховој територији као ни надлежно министарство.

С обзиром на то да се указала потреба за усаглашавањем овог Закона са Законом о управљању отпадом и то у делу који дефинише права и одговорности за сакупљање секундарних сировина из комуналног опасног отпада из домаћинства и комунално амбалажног отпада, Закон је допуњен чланом 9б који ће регулисати ову област.

Такође, овим изменама и допунама је дата могућност кориснику комуналне услуге да му се на захтев обустави испоруке комуналне услуге под условом да тај захтев усвоји вршилац те комуналне делатности и да се обустава односи на период који не може бити краћи од годину дана.

Имајући у виду да Закон о комуналним делатностима уређује питања која су од значаја за остваривање животних потреба физичких и правних лица, нова законска решења би требала да обухвате и регулишу сва питања која су у функцији целовитог обављања делатности и да буду не само функционална са аспекта корисника и вршилаца комуналних делатности, већ треба да буду одржива и сврсисходна и са аспекта интереса локалне заједнице и државе у целини.

**III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И**

**ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

**Чланом 1.** Предлога закона извршена је допуна Закона, додавањем новог члана 1а којим је уведен појмовник, односно значење израза у том закону како би се што прецизније дефинисали прописани термини.

**Чланом 2.** Предлога закона извршена је измена члана 2. Закона, тако што је предвиђено да је неопходна претходна сагласност министарства надлежног за комуналне делатности како би скупштина јединице локалне самоуправе као комуналне одредила и друге делатности од локалног интереса, при чему скупштина јединице локалне самоуправе својом oдлуком прописује услове и начин обављања комуналне делатности, а министар надлежан за комуналне делатности ближе прописује поступак за прибављање сагласности. Ово је прописано како би министарство надлежно за комуналне делатности имало увид и контролу које се делатности од локалног интереса проглашавају као комуналне делатности.

**Чланом 3.** Предлога закона извршена је измена члана 3. Закона, тако што је подробније дато одређење комуналних делатности, у циљу јаснијег тумачења и примене одредаба овог закона и то тако што су прецизније дефинисани производња и дистрибуција топлотне енергије, управљање пијацама и димничарске услуге.

**Чланом 4.** Предлога закона прописано је да министар надлежан за послове комуналних делатности може ближе уредити опште услове за отпочињање обављања комуналних делатности из члана 2. став 3. тач. 1) и 2) и тач. 4) - 14) овог закона, ако то није уређено другим прописима.

**Чланом 5.** Предлога закона брисан је назив члана и члан 8а Закона, који се у пракси показао непримењив.

**Чланом 6.** Предлога закона у члану 9. брисан је став 2. Закона из разлога што је иста одредба предвиђена новим чланом 9а овог закона.

**Чланом 7.** Предлога закона извршена је допуна Закона, додавањем нових чланова 9а и 9б. Чланом 9а овог закона, су за за погребну делатност, као изузету од поверавања, предвиђени услови које ће морати да испуне сви привредни субјекти ради њеног обављања, као и комисија коју образује министар надлежан за послове комуналних делатности и на чији предлог министар доноси решење о испуњености услова за обављање погребне делатности. Такође, предвиђено је да се решење доноси са роком важења од пет година, да није дозвољена жалба али се против њега може покренути управни спор, да се плаћа републичка административна такса, као и да председник Комисије и чланови немају право на накнаду за свој рад. Чланом 9б Закона се постиже усаглашавање Закона о управљању отпадом са Законом у делу права и одговорности за сакупљање секундарних сировина из комуналног опасног отпада из домаћинства и комуналног амбалажног отпада. Наиме, допуном Закона створио би се механизам за кажњавање привредних субјеката који послове сакупљања, складиштења, сепарације комуналног амбалажног отпада обављају без сагласности комуналних предузећа којима су ови послови поверени, односно јединица локалних самоуправа. Такође, овом допуном се истовремено решава проблем нелојалне конкуренције али и подстиче здрава конкуренција у области сакупљања секундарних сировина из комуналног отпада без економске и било које друге штете по комунално предузеће, јединицу локалне самоуправе или грађане.

**Чланом 8.** Предлога закона измењен је члан 10. Закона, тако што је прецизније уређено заједничко обављање комуналних делатности две или више јединица локалне самоуправе, а допуњен одредбом о сарадњи кроз уступање обављања одређене комуналне делатности другој јединици локалне самоуправе, односно јавном комуналном предузећу. У том смислу новом одредбом прецизиран је однос градских општина у односу на главни град, као јединицу локалне самоуправе и прецизирано на које градске општине у главном граду се односе одредбе ст. 1. и 2. члана 8. Предлога закона (Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин).

**Чланом 9.** Предлога закона измењен је и допуњен је члан 11. Закона, чиме је предвиђено да споразум о заједничком обављању комуналне делатности уређује начин решавања спорова који не трпе одлагање, као и средства обезбеђења за неизвршавање уговорних обавеза.

**Чланом 10.** Предлога закона извршена је допуна Закона, додавањем новог члана 12а, којим се уводи Национални управљач као подршка јединицама локалне самоуправе у циљу пружања боље комуналне услуге комуналним корисницима. Предлогом закона извршена једопуна Закона о комуналним делатностима којом се ради подизања квалитета комуналних услуга предвиђа могућност да јединице локалне самоуправе могу својим одлукама пренети овлашћења за обављање комуналних делатности или за управљање комуналном инфраструктуром на Републику Србију, односно Владу. Влада ће на основу одлука јединица локалних самоуправа о преношењу овлашћења, вршити избор Националног управљача за обављање комуналних делатности и управљање комуналном инфраструктуром а у складу са Законом о јавно-приватном партнерству, чиме ће се многим јединицама локалне самоуправе помоћи у изградњи или одржавању комуналне инфраструктуре, као и у самом обављању комуналних делатности имајући у виду да је у Републици Србији присутна изразита неуједначеност финансијских могућности јединица локалних самоуправа тако што се у појединим не могу стабилно финансирати све комуналне делатности.

**Чланом 11.** Предлога закона у члану 13. у ставу 4. речи: „који испуњава услове из члана 8а овог закона” бришу се из разлога усклађивања са одредбом члана 5. овог закона којим је члан 8а брисан.

**Чланом 12.** Предлога закона допуњен је члан 19. (став 1.) Закона, новом тачком 6) чиме је проширена одредба става 1. којом је дата је могућност да се уз писмени захтев за обуставу испоруке комуналне услуге за период од најмање годину дана кориснику комуналне услуге обустави пружање услуге уз одобрење вршиоца те комуналне делатности. Изменама и допунама овог члана предвиђено је да је вршилац комуналне делатности дужан да у писменој форми обавести корисника о могућности обуставе комуналне услуге, у случају да корисник комуналну услугу користи противно прописима, са остављеним роком за испуњење обавезе који не може бити краћи од 30 дана од дана достављања обавештења, у складу са законом којим се уређује заштита потрошача.

**Чланом 13.** Предлога закона извршена је допуна Закона, додавањем новог члана 26а којим је предвиђено да Влада прописује методологију за одређивање цена комуналних услуга, осим за оне цене које су уређене другим прописима у циљу да се одлуке о промени цена доносе под истим методолошким принципима и правилима.

**Чланом 14.** Предлога закона извршена је допуна Закона, додавањем нових чл. 29а и 29б којима се разрађује програм изградње и одржавања комуналне инфраструктуре на нивоу јединица локалних самоуправа, као и годишњи програм радова. Неопходно је да се комунална инфраструктура посматра и из угла изградње нове комуналне инфраструктуре али и изградње постојеће. Такође, за дугорочно одрживо планирање комуналних система, како би се несметано обављале комуналне делатности потребно је да локална самоуправа донесе „Програм изградње комуналне инфраструктуреˮ.

**Чланом 15.** Предлога закона у члану 30. став 1, обрисана је тачка 1) која је прописивала да се грађење објеката комуналне инфраструктуре финансира из прихода од давања у закуп, односно на коришћење комуналне инфраструктуре и других средстава за обављање комуналне делатности у јавној својини због усклађивања са законском регулативом Министарства финансија. Из истог разлога брисан је и став 3. који је прописивао да су средства из става 1. тачке 1) овог члана приход буџета јединице локалне самоуправе.

**Чланом 16.** Предлога закона измењен је и допуњен члан 33. (став 1.) Закона, тако што је извршено усклађивање са прописима којима је уређен инспекцијски надзор и прецизирана су овлашћења републичких комуналних инспектора у тачки 3). Такође, Члан 33. допуњен је тачком 8) којом се предвиђа овлашћење републичког комуналног инспектора.

**Чланом 17.** Предлога закона измењен је и допуњен члан 34. Закона, тако што је извршено усклађивање усклађивање са прописима којима је уређен инспекцијски надзор и прецизирана су овлашћења општинских, односно градских комуналних инспектора. Члан 34. Закона је допуњен тачкама 20б) и 20в) којима се проширује надлежност општинског, односно градског инспектора.

**Чл. 18. - 21.** Предлога закона измењени су чл. 39, 41, 42. и 43. Закона, којима су предложене измене, које се односе казнене одредбе како би се обезбедила ефикаснија примена Закона о комуналним делатностима.

**Чланом 22.** Предлога законаизвршена је допуна Закона, додавањем нове главе закона XА и новог члана 43а закона, којим је предвиђено да се у Републици Србији обележава Дан комуналних делатности, прве суботе у септембру месецу.

**Чланом 23.** Предлога закона у чл. 23. и 38. Закона, извршено је усклађивање са Законом о комуналној милицији, тако што се речи: „комунална полиција” у одређеном падежу замењују се речима: „комунална милиција” у одговарајућем падежу.

**Чланом 24.** Предлога законадати су рокови за доношење подзаконских прописа који се доносе на основу одредаба овог закона и предвиђено је да до ступања на снагу прописа утврђених овим законом остају на снази прописи који су донети на основу Закона о комуналним делатностима, ако нису у супротности са овим законом. Рок за доношење Програма изградње је прецизиран на основу рока за доношење одлуке о буџету локалне власти, те да и један и други морају бити донети до 20. децембра текуће године, у складу са овим законом и законом којим се уређује буџетски систем.

**Чланом 25.** Предлога законарегулише се време ступања на снагу закона.

**iV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ**

**ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона нису потребна финансијска средства из буџета Републике Србије.