

# **Z A K O N**

## **O DOPUNI ZAKONA O KOMUNALNIM DELATNOSTIMA**

### **Član 1.**

U Zakonu o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS”, br. 88/11 i 104/16) u članu 5. posle stava 2. dodaje se stav 3, koji glasi:

„Pravno lice iz stava 2. ovog člana može uz saglasnost osnivača da ugovori sa drugim pravnim licem obavljanje pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti iz člana 2. stav 3. tačka 1) i komunalne delatnosti iz člana 2. stav 3. tačka 5) ovog zakona u delu koji obuhvata obavljanje javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima, u kom slučaju se kao vršilac komunalne delatnosti u odnosu na sva prava i obaveze propisane ovim zakonom isključivo smatra pravno lice iz stava 2. ovog člana.”.

### **Član 2.**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

## **O B R A Z L O Ž E N J E**

### **I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA**

Pravni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u odredbi člana 99. stav 1. tačka 7. Ustava Republike Srbije, koja propisuje da Narodna skupština donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije, kao i odredbi člana 97. tač. 6. i 8, kojima je propisano da Republika Srbija, pored ostalog, uređuje i obezbeđuje: jedinstveno tržište, sistem obavljanja privrednih i drugih delatnosti, te druge ekonomske i socijalne odnose od opšteg interesa.

### **II. RAZLOZI ZA DOPUNU ZAKONA O KOMUNALNIM DELATNOSTIMA I CILJEVI KOJI SE OSTVARUJU**

Komunalne delatnosti su delatnosti od opšteg interesa i od izuzetnog su značaja za normalno funkcionisanje zajednice, njenih stanovnika i pravnih lica. Zakon o komunalnim delatnostima propisuje komunalne delatnosti i uređuje opšte uslove i način njihovog obavljanja.

Ustavom Republike Srbije, članom 190. stav 1. tačka 1) propisano je da opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti. Dakle, jedinice lokalne samouprave su u ustavnoj i zakonskoj obavezi da obezbede uslove za obavljanje komunalnih delatnosti u skladu sa zakonom koji reguliše komunalne delatnosti.

Odredbom člana 190. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije je propisano da opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, a Zakonom o komunalnim delatnostima predviđeno je da je jedinica lokalne samouprave dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem (član 2. stav 1.).

Odredbama Zakona o komunalnim delatnostima propisano je da komunalne delatnosti mogu obavljati javna preduzeća, privredna društva, preduzetnici ili drugi privredni subjekti (član 5. stav 1), kao i da se poveravanje obavljanja komunalne delatnosti vrši na osnovu odluke skupštine jedinice lokalne samouprave o načinu obavljanja komunalne delatnosti i ugovora o poveravanju, osim kada se osniva javno preduzeće (član 9).

Međutim, odredbom člana 5. stav 2. istog zakona propisano je da komunalnu delatnost snabdevanje vodom za piće i komunalnu delatnost gradski i prigradski prevoz putnika u delu koji obuhvata obavljanje javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima mogu obavljati isključivo javna preduzeća koje osniva jedinica lokalne samouprave, društvo s ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo (u daljem tekstu: 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.

Iz navedenog proizlazi da isključivo lice iz pravnog sektora ili društvo kapitala koje osniva jedinica lokalne samouprave, odnosno javno preduzeće može obavljati komunalnu delatnost snabdevanje vodom za piće i javni prevoz tramvajima i trolejbusima, a da je da je jedinica lokalne samouprave dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem.

Imajući u vidu da su lokalne samouprave pod stalnim pritiskom da podignu nivo kvaliteta komunalnih delatnosti i unaprede pružanje javnih usluga, pri čemu raspolažu ograničenim sredstvima, povezivanje javnog i privatnog sektora omogućava trajnu podršku razvoju i implementaciji lokalnih strategija održivog razvoja radi unapređenja kvaliteta života građana. Suština uvođenja privatnog

sektora u tradicionalne javne poslove jeste smanjenje fiskalnog pritiska na lokalni budžet, ubrzanje infrastrukturnih ulaganja, poboljšanje usluga, ali i podsticanje rasta društvenog proizvoda i boljeg života građana. Do razvoja ovakve saradnje, odnosno poveravanja određenih delatnosti od strane javnog sektora dolazi usled nedostatka javnih sredstava za finansiranje javnih usluga i komunalne infrastrukture.

Na ovaj način omogućava se i izgradnja komunalne infrastrukture koja iziskuje znatna finansijska sredstva koje jedinice lokalne samouprave bez privatnog partnera nisu u poziciji da izgrade, a što u krajnjem ishodu ima uticaj na povećanje kvaliteta komunalne usluge za krajnje korisnike - građane i građanke Republike Srbije.

Zbog sve veće potrebe za izgradnjom javne (posebno komunalne) infrastrukture, ulaganjima u dobra od opšteg interesa i efikasnim pružanjem usluga od javnog značaja, kao neophodnom se ukazala potreba za stvaranjem odgovarajućeg pravnog okvira. Javna komunalna preduzeća iz sopstvenih prihoda treba ne samo da finansiraju tekuće izdatke, već i kapitalna ulaganja i investicije u opremu i objekte komunalne infrastrukture bez kojih nije moguće pouzdano i stabilno zadovoljiti komunalne potrebe stanovništva.

Stoga je neophodno da se pravna forma u kojoj posluju vršiocu komunalnih delatnosti dopunom Zakona o komunalnim delatnostima uredi da komunalne delatnosti obavljaju pravna lica iz javnog sektora uz mogućnost zaključivanja ugovora sa pravnim licima iz privatnog sektora radi obavljanja određenih poslova iz komunalnih delatnosti, pri čemu pravno lice iz javnog sektora ostaje kao isključivi vršilac komunalne delatnosti.

S obzirom na uložene napore Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture za unapređenje u oblasti komunalnih delatnosti procenom finansijskog i investicionog nivoa u oblasti pružanja usluga u ovim komunalnim delatnostima, ukazuje se na neophodnost ovih izmena.

### **III. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA**

**Članom 1.** Predloga zakona izvršena je dopuna člana 5. Zakona o komunalnim delatnostima tako što je dodat stav 3. kojim je propisan način organizovanja poslova javnog sektora u obavljanju komunalnih delatnosti snabdevanje vodom za piće i gradski i prigradski prevoza putnika trolejbusima i tramvajima, tako da pravna lica iz javnog sektora opisanih u članu 5. stav 2. Zakona o komunalnim delatnostima, mogu da zaključuju ugovore sa drugim pravnim licima za obavljanje pojedinih poslova iz okvira ovih komunalnih delatnosti. Propisano je da im je za takvo delanje potrebna saglasnost osnivača, i precizirano je da se i u tom slučaju, kao jedini isključivi vršilac komunalne delatnosti u odnosu na sva prava i obaveze smatra to pravno lice iz javnog sektora.

### **IV. PROCENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE ZAKONA**

Za sprovođenje ovog zakona nisu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Republike Srbije.

### **V. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE PREDLAŽE DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU**

Zbog sve veće potrebe za izgradnjom javne infrastrukture, ulaganjima u dobra od opšteg interesa i efikasnim pružanjem usluga od javnog značaja, kao neophodnom se ukazala potreba za stvaranjem odgovarajućeg pravnog okvira.

Predlaže se donošenje ovog zakona po hitnom postupku u skladu sa članom

167. Poslovnika Narodne skupštine („ Službeni glasnik RS”, broj 20/12-prečišćen tekst), jer se ovim zakonom omogućava pružanje komunalnih usluga – snabdevanje vodom za piće i komunalnu delatnost gradski i prigradski prevoz putnika u delu koji obuhvata obavljanje javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima.

Ovim zakonom se takođe omogućava pravnim licima iz javnog sektora, odnosno jedinicama lokalne samouprave da kroz javno-privatno partnerstvo prevaziđu postojeće probleme u smislu unapređenja postojećih, odnosno izgradnju novih infrastrukturnih objekata.

## **VI. PREGLED ODREĐABA VAŽEĆEG ZAKONA KOJE SE DOPUNJUJU NACRTOM ZAKONA O DOPUNI ZAKONA O KOMUNALNIM DELATNOSTIMA**

### **Član 5.**

Komunalnu delatnost mogu obavljati javno preduzeće, privredno društvo, preduzetnik ili drugi privredni subjekt.

Komunalnu delatnost iz člana 2. stav 3. tačka 1) i komunalnu delatnost iz člana 2. stav 3. tačka 5) ovog zakona u delu koji obuhvata obavljanje javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima mogu obavljati isključivo javna preduzeća koje osniva jedinica lokalne samouprave, društvo s ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo (u daljem tekstu: 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.

**PRAVNO LICE IZ STAVA 2. OVOG ČLANA MOŽE UZ SAGLASNOST OSNIVAČA DA UGOVORI SA DRUGIM PRAVNIM LICEM OBAVLJANJE POJEDINIH POSLOVA IZ OKVIRA KOMUNALNE DELATNOSTI IZ ČLANA 2. STAV 3. TAČKA 1) I KOMUNALNE DELATNOSTI IZ ČLANA 2. STAV 3. TAČKA 5) OVOG ZAKONA U DELU KOJI OBUHVATA OBAVLJANJE JAVNOG LINIJSKOG PREVOZA PUTNIKA TROLEJBUSIMA I TRAMVAJIMA, U KOM SLUČAJU SE KAO VRŠILAC KOMUNALNE DELATNOSTI U ODNOSU NA SVA PRAVA I OBAVEZE PROPISANE OVIM ZAKONOM ISKLJUČIVO SMATRA PRAVNO LICE IZ STAVA 2. OVOG ČLANA.**

## **VII. ANALIZA EFEKATA ZAKONA**

### **1. Određivanje problema koje Zakon o dopuni Zakona o komunalnim delatnostima treba da reši:**

Paralelno sa promenom ukupnog privrednog ambijenta menjao se i položaj komunalne privrede i komunalnih preduzeća. Pred kraj 20. veka komunalnoj privredi bilo je najteže, komunalna preduzeća su ciklično prolazila kroz periode uspona i padova, ali poslednjih godina vidno je da se položaj komunalne privrede permanentno pogoršava.

Pokazatelji poslovanja javnih komunalnih preduzeća iz 2009. godine do danas nedvosmisleno potvrđuju da je komunalnoj privredi potrebna i institucionalna podrška za razvoj.

Zbog sve veće potrebe za izgradnjom javne (posebno komunalne) infrastrukture, ulaganjima u dobra od opšteg interesa i efikasnim pružanjem usluga od javnog značaja, kao neophodnom se ukazala potreba za stvaranjem odgovarajućeg pravnog okvira. Pravna lica iz javnog sektora iz sopstvenih prihoda treba ne samo da finansiraju tekuće izdatke, već i kapitalna ulaganja i investicije u opremu i objekte komunalne infrastrukture bez kojih nije moguće pouzdano i stabilno zadovoljiti komunalne potrebe stanovništva.

- **Komunalna delatnost snabdevanje vodom za piće**

Snabdevanje vodom za piće je zahvatanje, prečišćavanje, prerada i isporuka vode vodovodnom mrežom do mernog instrumenta potrošača, obuhvatajući i merni instrument.

Prema izveštaju o obavljanju komunalnih delatnosti za 2016. godinu, u Srbiji 145 preduzeća sektora voda opštinskih/gradskih centara snabdeva vodom 171 jedinicu lokalne samouprave (Niš, Beograd i još 169 gradova i opština). Pored njih postoji i izvestan broj preduzeća koja snabdevaju vodom pojedina naselja van tih centara.

Podaci RZS za 2017. godinu su da se u republici, preko komunalnih vodovodnih sistema centara JLS, zahvata oko 21 m<sup>3</sup>/s (659 miliona m<sup>3</sup> godišnje). U potrošnju se pošalje oko 64% zahvaćene vode tj. 425 miliona m<sup>3</sup> - 13 m<sup>3</sup>/s, a od toga oko 48% (317 miliona m<sup>3</sup> godišnje - 10 m<sup>3</sup>/s) za potrošnju domaćinstava, i oko 16% (108 miliona m<sup>3</sup> godišnje - 3 m<sup>3</sup>/s) za potrošnju industrije i institucija. Domaćinstva troše oko 74,5%, industrijski sektor oko 10,4%, a ostali korisnici oko 15,1% isporučene vode.

U toku 2017. godine izgrađeno je još jedno postrojenje za prečišćavanje vode za piće.

Na centralne sisteme snabdevanja vodom priključeno je 5,9 miliona stanovnika (83%);

Sistemi za snabdevanje vodom se sastoje od 57 postrojenja za prečišćavanje vode za piće. Postrojenjima kao i mreži su potrebne rekonstrukcije ili poboljšanje kapaciteta i tehnologije prečišćavanja.

## Bilans vode

**Tabela 1: Bilans vode u Republici Srbiji (2017. godina)**

R. BROJ	STAVKA	REPUBLIČKI ZAVOD ZA STATISTIKU		OBUHVAĆENO OVIM ISTRAŽIVANJEM	
		H 10 <sup>6</sup> M <sup>3</sup>	%	H 10 <sup>6</sup> M <sup>3</sup>	%
1.	Zahvaćena voda	659	100		
2.	Proizvedena voda	-/-		565	100
3.	Voda upućena u potrošnju	425	64	-/-	
4.	Prodata voda	-/-		335	59
5.	Voda prodana na osnovu čitanja vodomera	-/-		325	97
6.	Domaćinstva	31 <sup>1)</sup>	48	268	47
7.	Industrija	64	16	49	15
8.	Ostali korisnici	44		18	5
9.	Gubici vode	234	36	230	41

## Finansiranje sektora voda

Prema podacima iz ranijih godina rad preduzeća sektora voda se finansira iz više izvora: od cene vode sa oko 61%, od takse sa oko 15%, iz različitih transfera sa oko 23%, što znači da prihodi od cene usluga ne pokrivaju operativne troškove preduzeća.

Potrebne investicije se ne mogu obezbediti iz sopstvenih sredstava, već iz drugih domaćih i stranih izvora.

### Ukupni prihodi, cene i bilans poslovanja

U periodu od 2009. do 2017. godine ukupni godišnji prihod preduzeća od usluga snabdevanja vodom i kanalizacije je porastao za oko 48%., Prosečni prihod preduzeća takođe raste: ukupni prihod preduzeća u 2017. godini je bio 26,4 miliona dinara (u 2016. godini 27,7 miliona, a u 2015. godini prihod je bio 27,1 milion), pa je prosečan godišnji prihod preduzeća u periodu 2017/2016/2015 = 242.000/198.000/210.000 dinara, tj. veći je za 15%.

Prosečna cena vode za domaćinstva u 2017. godini bila je 45,58 dinara po m<sup>3</sup>, dok je minimalna cena vode bila 17,28 dinara/m<sup>3</sup>.

U 2017. godini se stepen naplate popravio u odnosu na 2016. godinu.

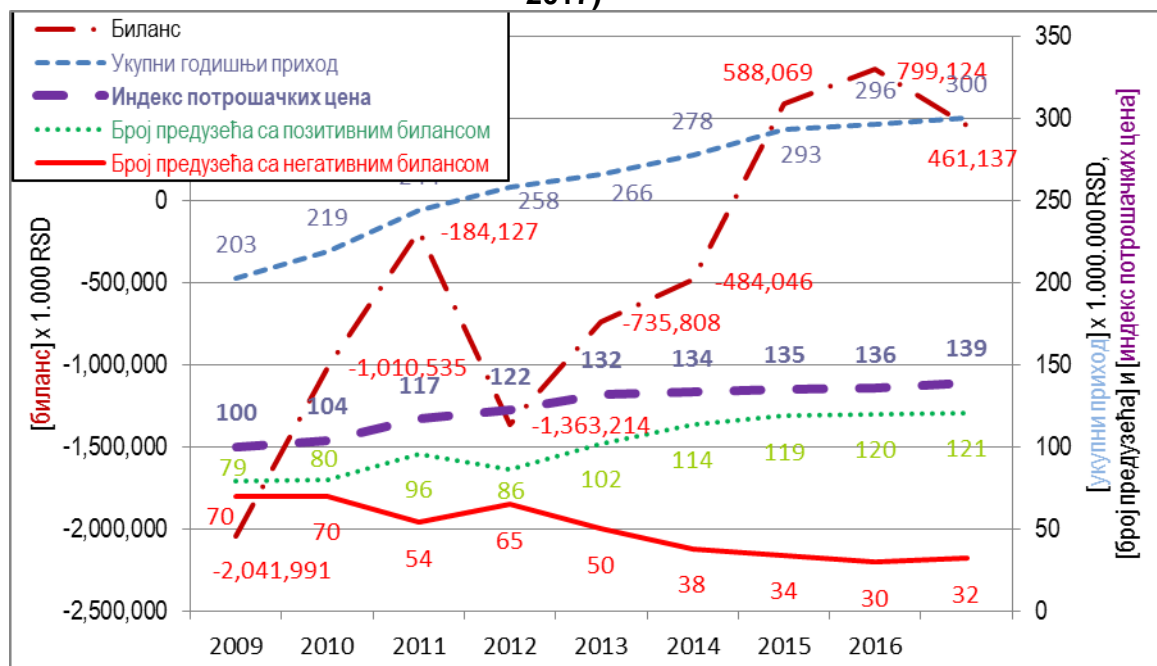
Višegodišnji negativan ukupni bilans preduzeća se značajno menja od 2013. godine. U 2017. godini je ukupni bilans poslovanja pozitivan, kao i prethodne dve godine.

Tabela 2: Bilans poslovanja preduzeća iz sektora voda

RED. BROJ	GODINA	PRIHOD (MILIONA DINARA)	TROŠKOVI (MILIONA DINARA)	BILANS (MILIONA DINARA)	BILANS (MILIONA EVRA)
1.	2009	28.990	31.032	-2.042	-21,7
2.	2010	31.661	32.672	-1.011	-9,8
3.	2011	35.246	35.430	-185	-1,8
4.	2012	37.274	38.631	-1.357	-12,0
5.	2013	38.137	38.876	-739	-6,5
6.	2014	37.873	38.339	-486	-4,1
7.	2015	41.048	40.461	+587	+4,9
8.	2016	40.024	39.215	+786	+6,4
9.	2017	43.224	42.763	+461	+3,8

U dijagramu br. 1 su prikazani pokazatelji poslovanja preduzeća iz sektora voda u periodu od 2009. do 2017. godine.

Dijagram br. 1: Pokazatelji poslovanja preduzeća iz sektora voda (2009-2017)



Primećuje se da se broj preduzeća sa pozitivnim bilansom lagano povećava, a broj preduzeća sa negativnim bilansom poslovanja lagano smanjuje.

**Tabela 3: Investicije i troškovi popravki i održavanja**

RED BR OJ	GODINA	GODINA			PROSEČNO PO PREDUŽEĆU 2017/2016/ 2015	ODNO S 2017 / 2015
		2015	2016	2017		
		(MILIONA EUR)				
1.	Broj analiziranih preduzeća	129	140	109	-/-	-/-
2.	Ukupna vrednost investicija	42,77	40,19	36	0,33 / 0,31 / 0,28	84
3.	Iz sopstvenih sredstava	27,34	18,76	11,67	0,21 / 0,15 / 0,09	43
4.	Iz sredstava sa strane	15,43	21,43	24,32	0,12 / 0,17 / 0,19	158
5.	Sredstva za popravke i održavanje	17,22	14,47	16,28	0,13 / 0,11 / 0,13	100
6.	Ukupno investicije iz sopstvenih sredstava i popravke i održavanje	44,56	33,23	27,96	0,35 / 0,26 / 0,22	63

Nakon redovnih inspekcijskih nadzora, republička inspekcija u toku 2017. godine, donela je preko 120 rešenja jedinicama lokalne samouprave. Naloženo im je da obavljanje komunalne delatnosti snabdevanje vodom za piće vrše pravna lica.

U većini slučajeva takva vodovodna mreža izgrađena je od samodoprinosu građana, bez tehničke dokumentacije (projekata, građevinske, upotrebne dozvole, vodne saglasnosti i sl.), nisu poštovani standardi prilikom izgradnje (promer cevi, kvalitet cevi i dr.), tako da u ovakvim slučajevima javna komunalna preduzeća, vršioci komunalnih delatnosti, ne mogu preuzeti upravljanje i održavanje pomenutih mesnih vodovoda. U ovakvim slučajevima jedinica lokalne samouprave dužna je da obezbedi novčana sredstva za izgradnju, održavanje i funkcionisanje objekata komunalne infrastrukture, pri čemu je potrebno obezbediti tehničko-tehnološko jedinstvo sistema. Ono što predstavlja najveći problem za rešavanje navedenih problema je nedostatak finansijskih sredstava jedinica lokalne samouprave.

Takođe u pojedinim naseljima problem pripajanja vodovodne mreže JKP, predstavlja konfiguracija terena kao i to što se snabdevanje stanovništva vodom obavlja direktno sa izvorišta.

**• Komunalna delatnost gradski i prigradski prevoza putnika trolejbusima i tramvajima**

Gradski i prigradski prevoz putnika je prevoz putnika unutar naseljenih mesta ili između naseljenih mesta koja se nalaze na teritoriji jedinice lokalne samouprave, koji obuhvata javni linijski prevoz autobusom, trolejbusom, tramvajem, metroom, žičarom, putničkim brodom, skelom i čamcem za privredne svrhe, kao i obezbeđivanje mesta za ukrcavanje i iskrcavanje putnika (stanica, stajališta i plutajućih objekata za pristajanje plovila koja vrše prevoz putnika u domaćoj linijskoj plovidbi i sl. kao saobraćajnih objekata koji se koriste u tim vidovima prevoza).

**Tabela 4: Broj prevezenih putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju po regionima za 2017. godinu**

TERITORIJALNI OBUHVAT	BROJ PREVEZENIH PUTNIKA			
	GRADSKI AUTOBUSKI SAOBRAĆAJ	PRIGRADSKI AUTOBUSKI SAOBRAĆAJ	TROLEJBUSKI I ŠINSKI GRADSKI I PRIGRADSKI SAOBRAĆAJ	JAVNI REČNI RAOBRAĆAJ
Srbija	879.741.990	97.006.496	Nema dostavljenih podataka	Nema dostavljenih podataka
Beograd	730.000.000	41.294.275		
Vojvodina	86.354.554	30.795.718		
Južna i istočna Srbija	39.952.760	18.127.831		
Šumadija i zapadna Srbija	23.434.676	6.788.672		

Prema pristiglim podacima koje su dostavile 132 JLS ukupan broj prevezenih putnika u gradskom autobuskom saobraćaju u toku 2017. godine iznosi 879.741.990 putnika. Najveći broj prevezenih putnika u gradskom autobuskom saobraćaju ima Grad Beograd i to 730.000.000 putnika godišnje.

Ukupan broj prevezenih putnika u prigradskom autobuskom saobraćaju u toku 2017. godine iznosi 97.006.496 putnika. Najviše prevezenih putnika u prigradskom autobuskom saobraćaju ima grad Beograd i to 41.294.275 putnika.

**Tabela 5: Broj prevezenih putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju po regionima za 2016. godinu**

TERITORIJALNI OBUHVAT	UKUPAN BR PREVEŽENIH PUTNIKA	BROJ PREVEZENIH PUTNIKA	
		GRADSKI AUTOBUSKI SAOBRAĆAJ	PRIGRADSKI AUTOBUSKI SAOBRAĆAJ
Srbija	719.740.204	635.174.246	84.565.958
Beograd	541.307.770	507.141.000	34.166.770
Vojvodina	86.975.719	67.599.886	19.375.833
Južna i istočna Srbija	63.227.310	41.134.289	22.093.021
Šumadija i zapadna Srbija	28.229.405	19.299.071	8.930.334

Ukupan broj prevezenih putnika u toku 2016. godine na teritoriji Republike Srbije iznosi 719.740.204 putnika, pri čemu je 88,25% putnika prevezeno u gradskom autobuskom saobraćaju.

Dolazi se do podatka da grad Beograd na godišnjem nivou ima više prevezenih putnika u gradskom autobuskom saobraćaju nego Vojvodina, Južna i Istočna Srbija, Šumadija i Zapadna Srbija zajedno.

Ukupan broj prevezenih putnika u prigradskom autobuskom saobraćaju u toku 2016. godine iznosi 84.565.958 putnika.



**Tabela 6: Broj prevezenih putnika u trolebuskom i šinskom gradskom saobraćaju i šinskom prigradskom saobraćaju u 2016. godini**

TERITORIJALNI OBUHVAT	TROLEJBUSKI I ŠINSKI GRADSKI SAOBRAĆAJ
Srbija	157.488.275
Beograd	157.488.275
Vojvodina	/
Južna i istočna Srbija	/
Šumadija i zapadna Srbija	/

Od 74 JLS samo se u gradu Beogradu obavlja trolebuski i šinski gradski saobraćaj pri čemu je prevezeno 157.488.275 putnika u toku 2016. godine.

**Tabela 7: Cena vozne karte u gradskom i prigradskom saobraćaju**

Teritorijalni obuhvat	Cena vozne karte u gradskom saobraćaju	Cena vozne karte u prigradskom saobraćaju
Srbija	63,97	126,92
Beograd	89,00	269
Vojvodina	69,82	148,79
Južna i istočna Srbija	46,83	117,41
Šumadija i zapadna Srbija	63,00	111,91

Cena vozne karte je ista za gradski saobraćaj za sve vrste drumskih prevoznih sredstava i iznosi 89 dinara kao i u toku 2016. godine.

Javni prevoz putnika u gradskim područjima je značajno veći u odnosu na vangradska područja. Više od trećine stanovništva Republike Srbije živi u šest najvećih gradskih naselja i u njima se realizuje oko 95% putovanja. S obzirom na to da 75% stanovništva živi u gradovima, transportnim uslugama i infrastrukturi u gradovima potrebna je posebna pažnja.

Strateški ciljevi javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika u svim vidovima koje propisuje ova komunalna delatnost, moraju biti određeni na državnom nivou, a lokalna samouprava treba da bude stimulisana da bi te ciljeve realizovala u okviru svog specifičnog okruženja, uslova, interesa i raspoloživih sredstava. Specifični ciljevi su: 1) pripremanje dugoročnih planova (i budžeta) za javni gradski i prigradski prevoz putnika; 2) povećanje kapaciteta i nivoa kvaliteta usluga u javnom gradskom i prigradskom prevozu putnika; 3) stimulisanje korišćenja javnog gradskog i prigradskog prevoza putnika umesto privatnih vozila u gradskim područjima; 4) modernizovanje voznih parkova; 5) razvijanje rezervisane transportne infrastrukture za javni, pešački i biciklistički saobraćaj i transport gde god je to moguće; 6) prilagođavanje transportne infrastrukture i vozila specifičnim grupama korisnika (deca, osobe sa posebnim potrebama, starije osobe itd.).

## 2. Ciljevi donošenja zakona:

Zbog značaja komunalnih delatnosti za život u gradovima i drugim naseljima, jasno je da zatečene probleme treba što je moguće pre rešavati, ali na dobro osmišljen i celovit način. Parcijalnim rešenjima jednostavno nije moguće reformisati ovaj deo privrede. Lokalnim samoupravama kao donosiocima odluka i te kako je potreban jasan zakonodavni okvir, ali i usmerenje i politika transformacije formulisana na republičkom nivou.

Celovito planiranje promena u komunalnom sektoru svakako treba da poče od postojećih javnih komunalnih preduzeća koja pružaju komunalne usluge najvećem delu stanovništva. Tu treba preispitati njihov ukupan status, linije upravljanja i rukovođenja, ali treba predvideti i mere za potpunu konsolidaciju ovih preduzeća koja bi omogućila poslovanje na dugoročno održivim osnovama i oživljavanje investicione aktivnosti.

Ciljevi koji se postižu donošenjem Zakona o dopuni Zakona o komunalnim delatnostima su stvaranje uslova za povećanje ulaganja u komunalnom sektoru i usklađivanje principa obavljanja komunalne delatnosti sa najboljom međunarodnom praksom.

U tom smislu, ciljevi koji će se postići donošenjem ovog zakona su:

- 1) poboljšanje efikasnosti, kvaliteta i racionalnosti obavljanja komunalnih usluga kao delatnosti od opšteg interesa;
- 2) poboljšanje efikasnog, operativnog, organizacionog i tehničkog poslovanja vršilaca komunalne delatnosti;
- 3) omogućava se i izgradnja komunalne infrastrukture koja iziskuje znatna finansijska sredstva koje jedinice lokalne samouprave bez privatnog partnera nisu u poziciji da izgrade, a što u krajnjem ishodu ima uticaj na povećanje kvaliteta komunalne usluge za krajnje korisnike – građane i građanke Republike Srbije.

### **3. Da li su razmatrane druge mogućnosti za rešavanje problema:**

Ne postoje druge mogućnosti za rešavanje navedenih problema i za uređivanje ove oblasti, izuzev donošenja Zakona o dopuni Zakona o komunalnim delatnostima, a sve u cilju postizanja odgovarajućih materijalnih uslova koji će omogućiti kvalitetniji život korisnika komunalnih usluga.

### **4. Zašto je donošenje zakona najbolje za rešavanje problema:**

Donošenjem Zakona o dopuni Zakona o komunalnim delatnostima preciziraće se način na koji pravna lica iz javnog sektora mogu da organizuju obavljanje komunalne delatnosti snadbavanja vodom i komunalne delatnosti obavljanja javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima i urediti mogućnost da se podigne kvalitet vršenja tih komunalnih delatnosti koji je u opštem javnom interesu.

Naime, u slučaju status kvo opcije (engl. basecase – nepromenjeno stanje), odnosno ne preduzimanja mera državne intervencije, koje mogu biti neregulatorne i regulatorne, nije moguće rešiti opisane probleme. Probleme ove oblasti bez uticaja države nije moguće rešiti, a rešavanje predmetnih problema nije moguće postići ni u slučaju samostalnog delovanja tržišnih mehanizama.

Neregulatorne mere socijalne prirode, sa nižim stepenom državne intervencije, poput različitih vrsta akcija u vidu informacionih, obrazovnih i medijskih kampanja usmerenih na podizanje nivoa svesti, neophodno je da prate primenu ovog zakona u praksi, ali one same, izolovane, ne mogu rešiti predmetne probleme.

U okviru mera regulatorne prirode kao najbolje rešenje javlja se donošenje Zakona o dopuni Zakona o komunalnim delatnostima, s obzirom na hitnost postupka regulacije komunalne delatnosti, iz razloga opšteg interesa.

### **5. Na koga i kako će najverovatnije uticati rešenja predložena u zakonu:**

U prvoj kategoriji subjekata regulacije, na koje će predložena rešenja u zakonu uticati, nalaze se pre svega jedinice lokalne samouprave, koje su po Ustavu i zakonu odgovorne za funkcionisanje i razvoj komunalnih delatnosti i koje su kao takve donosioci svih ključnih odluka.

S obzirom na materiju koju reguliše, rešenja predložena u Predlogu zakona neposredno će podsticajno uticati na:

- javna komunalna preduzeća, od kojih se očekuje da iskoriste mogućnosti koje zakon pruža kako bi poboljšala kvalitet i dostupnost usluga i ojačala svoj finansijski položaj;
- privredna društva i preduzetnike kroz omogućavanje većeg broja usluga koje može da vrši privatni sektor;
- povećanje zainteresovanosti privatnih investitora za ulaganje u projekte razvoja i unapređenja komunalne infrastrukture;
- korisnike usluga, građane i privredne subjekte, koji mogu da očekuju postepeno jačanje odgovornosti vršilaca komunalnih delatnosti, odnosno isporučilaca komunalnih proizvoda i usluga koji preuzimaju punu odgovornost za obuhvat, obim i kvalitet proizvoda i usluge.

#### **6. Koji su troškovi koje će primena zakona izazvati građanima i privredi, posebno malim i srednjim preduzećima:**

Ovaj zakon sistemski uređuje stanje u komunalnoj oblasti i kao takav neposredno ne reguliše pitanja kojima se generišu troškovi subjekata regulacije, među kojima su svakako najvažnije sve kategorije korisnika komunalnih usluga – grupa potrošača.

U skladu sa ovom sistemskom postavkom, kao i Ustavom, Republika Srbija oko tih pitanja nema direktnu nadležnost, već sve ključne odluke o statusu vršioca, načinu finansiranja komunalnih delatnosti i visini eventualnih subvencija prema vršiocima delatnosti donose nadležni organi jedinica lokalnih samouprava.

U odnosu na važeći Zakon o komunalnim delatnostima, Predlog zakona ne unosi nove elemente na osnovu kojih bi troškovi korisnika usluga bili veći od dosadašnjih.

#### **7. Da li su pozitivni efekti donošenja zakona takvi da opravdavaju troškove:**

S obzirom na ciljeve koje bi Zakonom o dopuni zakona o komunalnim delatnostima trebalo ostvariti, koji su postavljeni u javnom i opštem interesu, kao i da nisu proizašli novi troškovi koje ove izmene zakona stvaraju, to postoje višestruki pozitivni efekti donošenja ovog zakona.

Koristi će imati:

- javna komunalna preduzeća, od kojih se očekuje da iskoriste mogućnosti koje zakon pruža kako bi poboljšala kvalitet i dostupnost usluga i ojačala svoj finansijski položaj;
- privredna društva i preduzetnike kroz omogućavanje većeg broja usluga koje može da vrši privatni sektor;
- povećanje zainteresovanosti privatnih investitora za ulaganje u projekte razvoja i unapređenja komunalne infrastrukture;
- korisnike usluga, građane i privredne subjekte, koji mogu da očekuju postepeno jačanje odgovornosti vršilaca komunalnih delatnosti, odnosno isporučilaca komunalnih proizvoda i usluga koji preuzimaju punu odgovornost za obuhvat, obim i kvalitet proizvoda i usluge.

#### **8. Da li zakon stimuliše pojavu novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju:**

Predloženom dopunom Zakona o komunalnim delatnostima predviđeno je da pravna lica iz javnog sektora koja pripadaju javnom sektoru mogu da ugovore sa drugim pravnim licem (koje može biti i iz privatnog sektora), obavljanje pojedinih

poslova iz okvira komunalne delatnosti snadbjevanja vodom i komunalne delatnosti obavljanja javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima, dok i u tom slučaju se kao vršilac komunalne delatnosti u smislu zakonskih odredbi i svih prava i obaveza smatra isključivo pravno lice iz člana 5. stav 2 Zakona.

Nedovoljno oslanjanje na savremene principe upravljanja komunalnim delatnostima, uključujući i postepeno uvođenje principa konkurencije za tržište (u postupku izbora partnera vršiocu komunalne delatnosti iz člana 5. stav 2 Zakona) i na tržištu jedan je od osnovnih razloga za zakonske izmene u ovoj oblasti. Zbog toga se jasno propisuje mogućnost i za privatni sektor u obavljanju pojedinih poslova komunalnih delatnosti opisanih u važećem članu 5. stav 2. zakona, čime se ove komunalne delatnosti otvaraju za nove investicije u neuporedivo većem obimu nego što je do sada bio slučaj.

#### **9. Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove o zakonu:**

Javnu raspravu u vezi sa Nacrtom o dopuni Zakona o komunalnim delatnostima nije bilo potrebno sprovesti, budući da je neophodno da dopuna zakona što hitnije stupa na pravnu snagu kako bi se u što kraćem roku omogućilo brže i efikasnije obavljanje pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti snadbjevanja vodom i komunalne delatnosti obavljanja javnog linijskog prevoza putnika trolejbusima i tramvajima i stvaranje mogućnosti za nove investicije u ovoj oblasti.

Takođe, prilikom izrade teksta Nacrta zakona predlagač je imao u vidu sve potrebe kao i zahteva za mišljenja koje su upućivale zainteresovane strane kao i nadležni organi a imajući u vidu da Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kontinuirano prati sprovođenje Zakona o komunalnim delatnostima pred svim nadležnim organima.

Posebno se imalo u vidu da se dopunom odredbe člana 5. važećeg zakona utiče na mogućnost povećanja finansijske stabilnosti pravnih lica iz javnog sektora koje se bave ovim delatnostima, ali i kvaliteta usluge koja se pruža krajnjim korisnicima – građanima i privredi Republike Srbije.

#### **10. Koje će mere tokom primene zakona biti preduzete da bi se ostvarili razlozi donošenja zakona:**

Kapaciteti jedinica lokalnih samouprava nadležnih za obavljanje komunalnih delatnosti urediće se kako bi mogli da obavljaju poslove koji su im dati u nadležnost, kao i da pojačaju inspekcijski nadzor u cilju efikasnog obavljanja komunalnih delatnosti u skladu sa zakonom.

Po stupanju na snagu ovog zakona, Ministarstvo će po potrebi organizovati radionice sa jedinicama lokalnih samouprava, kao i drugim zainteresovanim učesnicima na kojima će biti predstavljena rešenja iz predloženih dopuna Zakona o komunalnim delatnostima, a u cilju omogućavanja pune implementacije predviđenih zakonskih rešenja.

Implementacija zakona će se pratiti i kroz redovne i vanredne inspekcijske nadzore republičke i opštinske, odnosno gradske komunalne inspekcije, i to kako u jedinicama lokalne samouprave, tako i kod vršilaca komunalne delatnosti i korisnika usluga.

#### **Regulatorne mere:**

Predloženim rešenjima Zakona o dopuni Zakona o komunalnim delatnostima nisu predviđene nove regulatorne mere.

**Institucionalno upravljačke:**

Za sprovođenje Zakona o komunalnim delatnostima nadležni su:

1. Jedinica lokalne samouprave je u obavezi da obezbedi obavljanje komunalnih delatnosti i njihov razvoj, kao i da obezbedi organizacione, materijalne i druge uslove za izgradnju, održavanje i funkcionisanje komunalnih objekata i za tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja. Jedinica lokalne samouprave svojim opštim aktima propisuje uslove za obavljanje komunalnih delatnosti u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima donetim na osnovu zakona, zatim način vršenja nadzora nad obavljanjem komunalnih delatnosti, kao i prava i obaveze korisnika komunalnih usluga. Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem propisa jedinica lokalne samouprave donetih na osnovu zakona vrši jedinica lokalne samouprave preko komunalnih inspektora. Što se tiče kapaciteta, svaka jedinica lokalne samouprave ima komunalnu inspekciju, kao i nadležne organe koje se bave komunalnim delatnostima.
2. Ministarstvo ima obavezu da prati kvalitet i obuhvat pružanja komunalnih usluga, efikasnost vršilaca, kretanje cena, broj zaposlenih i nivo ulaganja u održavanje i izgradnju komunalne infrastrukture i o tome najmanje jednom godišnje obaveštava Vladu i javnost. Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona i republičkih propisa donetih na osnovu zakona obavlja Ministarstvo preko republičkih inspektora za komunalne delatnosti. U okviru resornog ministarstva u Sektoru za inspekcijski nadzor postoji Odsek republičke inspekcije za komunalne delatnosti, stoga Ministarstvo ima kapacitete za sprovođenje Zakona o komunalnim delatnostima.

**Neregulatorne mere:**

Usvajanjem ovog zakona biće preduzete aktivnosti u cilju informisanja lokalnih samouprava o novim rešenjima Zakona o komunalnim delatnostima, za šta nisu potrebna dodatna finansijska sredstva. Pored toga, putem sredstava javnog informisanja građani Republike Srbije tj. korisnici komunalnih usluga biće informisani o novim odredbama zakona. Takođe, po potrebi biće organizovane i radionice i tribine radi informisanja javnosti i svih kojih se zakon tiče u cilju omogućavanja pune implementacije predviđenih zakonskih rešenja.

Republička inspekcija za komunalne delatnosti je i do sada u toku sprovođenja inspekcijskog nadzora, između ostalog, delovala pre svega edukativno i savetodavno kako u jedinicama lokalne samouprave, tako i kod vršilaca komunalne delatnosti i korisnika usluga, što će i u budućnosti činiti.

OBRAZAC IZJAVE O USKLAĐENOSTI ZAKONA SA  
PROPISIMA EVROPSKE UNIJE

1. Organ državne uprave, odnosno drugi ovlašćeni predlagač propisa  
Ovlašćeni predlagač propisa: Vlada  
Obrađivač: Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
2. Naziv propisa  
Predlog zakona o dopuni Zakona o komunalnim delatnostima
3. Usklađenost propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum), odnosno sa odredbama Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Prelazni sporazum):
  - a) Odredba Sporazuma i Prelaznog sporazuma koja se odnose na normativnu saržinu propisa,  
Odredbe čl. 73. i 74. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane
  - b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma i Prelaznog sporazuma,  
Prelazni rok je ustanovljen članom 73. tačkom 6. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica i odnosi se na sveobuhvatan popis šema pomoći.
  - v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma,  
U potpunosti ispunjava.
  - g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma,  
Nema
  - d) Veza sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.  
Nema
4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije:  
Nema
  - a) Navođenje odredbi primarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,  
Nema
  - b) Navođenje sekundarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,  
Nema
  - v) Navođenje ostalih izvora prava Evropske unije i usklađenosti sa njima,  
Nema

g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost,  
Nema

d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima  
Evropske unije.

Nema

5. Ukoliko ne postoje odgovarajuće nadležnosti Evropske unije u materiji koju reguliše propis, i/ili ne postoje odgovarajući sekundarni izvori prava Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost, potrebno je obrazložiti tu činjenicu. U ovom slučaju, nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa. Tabelu usklađenosti nije potrebno popunjavati i ukoliko se domaćim propisom ne vrši prenos odredbi sekundarnog izvora prava Evropske unije već se isključivo vrši primena ili sprovođenje nekog zahteva koji proizilazi iz odredbe sekundarnog izvora prava (npr. Predlogom odluke o izradi strateške procene uticaja biće sprovedena obaveza iz člana 4. Direktive 2001/42/EZ, ali se ne vrši i prenos te odredbe direktive).

Ne postoje odgovarajući sekundarni izvori prava Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost.

6. Da li su prethodno navedeni izvori prava Evropske unije prevedeni na srpski jezik?

Ne

7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik Evropske unije?

Ne

8. Učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti.

Nema