

## **Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима**

### **I Општа процена ризика корупције**

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре припремило је и доставило Агенцији за борбу против корупције нову верзију Нацрта закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима (у даљем тексту: Нацрт закона), на мишљење.

Како је наведено у образложењу, Нацртом закона прецизирано је да обавезе јединица локалне самоуправе које се односе на услове за обављање комуналних делатности обухватају активности на јачању капацитета и функционалности комуналне инфраструктуре, обезбеђивање средстава за финансирање изградње комуналне инфраструктуре, активности на праћењу квалитета комуналних услуга, као и предузимање мера за континуирано вршење комуналних делатности. Поред тога, предложеним изменама, према образложењу, уводе се јасније и транспарентније процедуре за поверавање обављања комуналних делатности и успостављање инструмената за примену Закона, кроз прецизирање обавеза и права инспектора који врше надзор.

Агенција за борбу против корупције истиче да ова верзија Нацрта закона, за разлику од претходне, не садржи одредбе о увођењу обавезе израде студије оправданости поверавања и спровођења јавне расправе о предлогу одлуке о поверавању обављања комуналне делатности, које су значајне са становишта превенције корупције и транспарентности у овој области.

Закон о комуналним делатностима је веома значајан за примену јавно-приватног партнерства, с обзиром на то да су у досадашњој пракси најчешћи предмет ове врсте партнерства биле управо комуналне делатности. Нацртом закона предвиђено је да ће се на поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање врши из буџета јединице локалне самоуправе, примењивати одредбе Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Међутим, имајући у виду да надзор над обављањем комуналних делатности врши министарство надлежно за комуналне делатности, док је према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама за надзор над овим партнерствима надлежно министарство надлежно за послове финансија, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија, сматрамо да би приликом припреме Нацрта закона требало водити рачуна и о додатном усаглашавању његових одредаба са одредбама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама.

Поједине одредбе Нацрта закона садрже ризике корупције који се односе, пре свега, на препуштање Влади и јединицама локалне самоуправе да својим актима уреде питања која је потребно детаљније уредити законским одредбама, употребу непрецизних формулација и давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти.

### **II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона**

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона.

#### **Члан 5.**

Овим чланом предвиђена је измена члана 8. Закона. Према ставу 2. и ставу 3, вршилац комуналне делатности дужан је да на захтев Министарства достави податке и обавештења у вези са обављањем комуналних делатности у року од 15 дана од дана пријема захтева. С друге стране, једино лица која врше две врсте комуналних делатности - погребне делатности и управљање и одржавање гробаља за кућне љубимце и сахрањивање кућних љубимаца-

достављају Министарству извештај о обављању ових делатности до краја фебруара текуће године за претходну годину.

Сматрамо да би обавеза извештавања требало да се односи на све вршиоце комуналних делатности, у циљу успостављања адекватних механизма контроле и надзора. Додатно, мишљења смо да би Нацртом закона требало прописати обавезне елементе извештаја које подносе јединице локалне самоуправе и поједини вршиоци комуналних делатности, уместо предложеног решења по којем је министру остављено да пропише образац ових извештаја.

#### **Члан 6.**

Овим чланом предвиђено је додавање члана 8а, према коме, Влада, поред осталог, прописује садржину, начин и услове за отпочињање обављања комуналних делатности од општег интереса, а посебно стручну оспособљеност за обављање појединачне комуналне делатности, као и начин вођења евиденције привредних субјеката који обављају одређену комуналну делатност, ако то није уређено другим прописима.

Овом одредбом Влади је препуштено да уреди питања које је потребно детаљније уредити законским одредбама. Услед чињенице да се подзаконским актима не могу уређивати питања која је неопходно уредити законским одредбама, постоји ризик да нека од ових значајних питања не буду у потпуности и на адекватан начин регулисана.

Ставом 2. прописано је да испуњеност услова за отпочињање обављања комуналних делатности од општег интереса утврђује комисија коју чине представници министарства надлежних за послове привреде, енергетике, заштите животне средине, водопривреде, саобраћаја, инфраструктуре, финансија, државне управе и локалне самоуправе, ветерине, заштите од пожара и комуналне делатности. Међутим, Нацртом закона нису прописани ближи услови и критеријуми за именовање чланова комисије. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне тако што ће се прецизније одредити састав, односно предвидети ближи услови и критеријуми за именовање чланова поменуте комисије.

Ставом 5. предвиђено је да решење о испуњености услова за обављање комуналне делатности јавном предузећу, привредном друштву, предузетнику или другом привредном субјекту доноси министар надлежан за послове комуналне делатности.

Нацртом закона није прецизирано да министар доноси решење након што комисија утврди да су испуњени услови за обављање комуналне делатности. Додатно, Нацрт закона не предвиђа правни лек против овог решења, чиме се министру дају широка дискрециона овлашћења. У циљу отклањања поменутих недостатака, препорука је да се ова одредба допунити тако што ће се појаснити да министар доноси решење након што комисија утврди да су испуњени услови за обављање комуналне делатности и предвидети да постоји правни лек којим се може оспорити поменуто решење.

#### **Члан 7.**

Овај члан односи се на измену члана 9. Закона. Ставом 2. прописан је изузетак од правила да се вршење комуналних делатности поверава. Прецизније, прописано је да погребну делатност и управљање и одржавање гробаља за кућне љубимце и сахрањивање кућних љубимаца могу обављати сви привредни субјекти који испуњавају прописане услове. С обзиром на то да Нацрт закона не садржи додатна правила о одлучивању о томе која ће лица вршити ове комуналне делатности, што може довести до различитих тумачења у пракси, мишљења смо да је ову одредбу потребно допунити и појаснити.

Према ставу 4, пре доношења одлуке о поверавању комуналне делатности на делу територије јединице локалне самоуправе, који је у складу са одредбама посебних закона или подзаконских аката проглашен за подручје од посебног значаја у смислу заштите природних добара или као туристички простор, јединица локалне самоуправе прибавља мишљење управљача тог јавног добра, односно управљача тог туристичког простора.

Ова одредба је недовољно прецизна, с обзиром на то да није прецизирано да ли је мишљење управљача јавног добра, односно туристичког простора обавезујуће за јединицу локалне самоуправе, нити су прописани критеријуми за поступање управљача приликом давања мишљења. Имајући у виду наведено, како би се онемогућила различита тумачења приликом примене и сузила дискрециона овлашћења, препорука је да се прецизира какав је карактер мишљења управљача јавног добра, односно туристичког простора и да одреде јасни критеријуми за поступање поменутих органа јавне власти.

Ставом 5. предвиђено је да уколико управљач јавног добра, односно туристичког простора у року од 30 дана не достави ово мишљење, јединица локалне самоуправе *може* донети одлуку о поверавању комуналне делатности и без мишљења тог управљача.

Предложеним решењем је недовољно прецизно одређено у којим ситуацијама ће јединица локалне самоуправе, без претходно прибављеног мишљења, донети одлуку о поверавању комуналне делатности. Имајући то у виду, потребно је уместо коришћења речи *може*, у циљу спречавања могућности различитог тумачења, јасно предвидети када ће јединица локалне самоуправе, без претходно прибављеног мишљења, донети одлуку о поверавању комуналне делатности.

#### **Члан 8.**

Овај члан тиче се измене члана 10. Закона, којим је предвиђена могућност организовања заједничког обављања комуналне делатности за две или више јединице локалне самоуправе. Према ставу 2, након што утврди интерес за заједничко обављање комуналних делатности, општинско, односно градско веће сваке јединице локалне самоуправе доноси одлуку о изради студије оправданости. Поред тога што се може поставити питање на који начин се утврђује интерес за заједничко обављање комуналних делатности без претходно израђене студије оправданости, напомињемо да предложеним решењем није предвиђено да ће надлежни органи јединице локалне самоуправе учинити доступним јавности студију оправданости, чиме би општа и стручна јавност била ускраћена за увид и оцену садржаја документа на основу којег се доноси одлука о заједничком обављању комуналне делатности.

#### **Члан 9.**

Овај члан односи се на измену члана 13. Закона. Ставом 2. прописано је да скупштина јединице локалне самоуправе одлуком обавезно одређује начин континуираног изјашњавања корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности, док, према ставу 3, резултат изјашњавања корисника који је неповољан за вршиоца комуналне делатности представља *битан услов за доношење одлуке о поверавању те комуналне делатности другом привредном субјекту*.

На овај начин, скупштинама јединица локалних самоуправа препуштено је да самостално уреде начин континуираног изјашњавања корисника комуналних услуга, иако би ово питање требало детаљније уредити законским одредбама. Имајући у виду наведено, постоји ризик да ово питање не буде у потпуности и на адекватан начин регулисано, односно да буде различито уређено у различитим јединицама локалних самоуправа. Додатно, формулација *битан услов за доношење одлуке о поверавању те комуналне делатности другом привредном субјекту* је недовољно прецизна и подложна различитим тумачењима. Наиме, нејасно је да ли ће у свакој ситуацији када је резултат изјашњавања корисника *неповољан* за вршиоца комуналне делатности доћи до поверавања одређене комуналне делатности другом привредном субјекту. Имајући ово у виду, препорука је да се поменута формулација измени и прецизира.

#### **Члан 12.**

Овим чланом предвиђено је додавање члана 25а, који се односи на увођење јединствене методологије за утврђивање цена комуналних услуга код којих се може утврдити крајњи корисник, осим за погребну делатност и управљање и одржавање гробаља за кућне љубимце

и сахрањивање кућних љубимаца.

С обзиром на то да Нацртом закона није прецизно одређен рок у којем су вршиоци комуналних делатности у обавези да донесу одлуку о промени цена комуналних услуга у складу са јединственом методологијом, мишљења смо је ове одредбе потребно у том смислу допунити.

#### **Члан 16.**

Овај члан односи се на измену члана 32. Закона. Ставом 4. прописано је да послове републичког комуналног инспектора *може* да обавља лице са стеченим високим образовањем одговарајуће струке другог степена, положеним државним стручним испитом за рад у органима управе и најмање *три године радног искуства*.

Имајући у виду да формулација *три године радног искуства* оставља простор за различита тумачења у пракси, препорука је да се она измени тако што ће се навести да је услов за обављање послова републичког комуналног инспектора три године радног искуства у одговарајућој струци.

С друге стране, према ставу 5, општински, односно градски комунални инспектор *може бити* лице које има стечено високо образовање другог степена, *као и лице које има вишу стручну спрему, положен државни стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства*.

Према предложеном решењу, услови за обављање послова општинског, односно градског комуналног инспектора су алтернативно постављени - стечено високо образовање другог степена, или виша стручна спрема, положен државни стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства. Примена оваквог решења у пракси би довела до тога да лице које има стечено високо образовање другог степена без положеног државног испита и било каквог радног искуства постане комунални инспектор. С обзиром на то да је овакво решење неприхватљиво, потребно је изменити ову одредбу и предвидети да су, поред стеченог високог образовања другог степена, односно више стручне спреме, услови за обављање послова општинског, односно градског комуналног инспектора положени државни стручни испит за рад у органима управе и три године радног искуства у одговарајућој струци.

#### **Члан 18.**

Овај члан тиче се измене члана 34. Закона. Ставом 2. предвиђено је да је општински, односно градски комунални инспектор дужан да покрене поступак по пријави правних и физичких лица у вези са пословима из надлежности комуналне инспекције и да у року од осам радних дана обавести подносиоца пријаве о исходу поступка. Додатно, према ставу 3, општински, односно градски комунални инспектор саставља записник о сваком извршеном прегледу и свим предузетим радњама, у складу са Законом.

Мишљења смо да нема разлога да поменуте обавезе постоје једино за општинске, односно градске комуналне инспекторе. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе допуне на тај начин што ће и републички комунални инспектор имати обавезу да покрене поступак по пријави правних и физичких лица у вези са пословима из своје надлежности; да у одређеном року обавести подносиоца пријаве о исходу поступка, те да састави записник о сваком извршеном прегледу и свим предузетим радњама.

#### **Члан 23.**

Ставом 1. прописано је да ће потребни подзаконски акти бити донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. С обзиром на то да је без благовременог доношења свих подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, сматрамо да је неопходно предвидети да ће ови акти бити донети у краћем року од предложеног. С тим у вези, напомињемо да су, према предложеном решењу, јединице локалне самоуправе дужне да ускладе своја општа акта у року од шест месеци од дана ступања на снагу подзаконских аката.

#### **Члан 24.**

Према овом члану, јединица локалне самоуправе дужна је да у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, у случају да у одлукама о ценама комуналних услуга *постоји знатније одступање од начела за одређивање цена комуналних услуга прописаних овим законом*, донесе план о усаглашавању цена у складу са наведеним начелима.

Формулација *знатније одступање од начела за одређивање цена комуналних услуга прописаних овим законом* је непрецизна и подложна различитим тумачењима. Имајући ово у виду, препорука је да се поменута формулација измени и прецизира, како би било јасно у којим случајевима јединица локалне самоуправе доноси план о усаглашавању цена.

### **III Закључак**

Према образложењу Нацрта закона, предложеним изменама уводе се јасније и транспарентније процедуре за поверавање обављања комуналних делатности и успостављање инструмената за примену Закона, кроз прецизирање обавеза и права инспектора који врше надзор.

Ова верзија Нацрта закона, за разлику од претходне, не садржи одредбе о увођењу обавезе израде студије оправданости поверавања и спровођења јавне расправе о предлогу одлуке о поверавању обављања комуналне делатности, које су значајне са становишта превенције корупције и транспарентности у овој области. Поред тога, поједине одредбе Нацрта закона садрже ризике корупције који се односе, пре свега, на препуштање Влади и јединицама локалне самоуправе да својим актима уреде питања која је потребно детаљније уредити законским одредбама, употребу непрецизних формулација и давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти.

Агенција за борбу против корупције сматра да би усвајање датих препорука и отклањање идентификованих недостатака и ризика корупције допринело остваривању циљева доношења Нацрта закона, а пре свега повећању одговорности, рационалности и ефикасности у области вршења комуналних делатности.