

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ГЛАВНОМ ГРАДУ

1. ПРОБЛЕМИ КОЈЕ ЗАКОН ТРЕБА ДА РЕШИ И ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ДОНОШЕЊЕМ ЗАКОНА ПОСТИЖУ

Законом о главном граду уређује се положај, надлежности и органи града Београда као главног града Републике Србије те, с тим у вези, и надлежности органа града Београда, док се на питања која нису уређена Законом о главном граду, а односе се на град Београд као јединицу локалне самоуправе, примењују одредбе Закона о локалној самоуправи.

Устав, Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 18/16 и 47/18), а посредно и Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18), препознају град Београд као посебну територијалну јединицу, и то као јединицу локалне самоуправе издвојену у односу на остале општине и градове. Међутим, постојећим решењима у Закону о главном граду та посебност није у потпуности спроведена.

Измене и допуне Закона о главном граду (у даљем тексту: Нацрт закона) имају за циљ:

1) Регулисање положаја града Београда, полазећи од тога да се ради о посебној територијалној јединици у систему локалне самоуправе, која је специфична због своје величине, броја становника, као и чињенице да је привредни, финансијски, саобраћајни и културни центар Републике Србије, са положајем главног града Републике Србије.

2) Стварање могућности да град Београд пренесе на градске општине у свом саставу већи број послова него што то постојећа регулатива омогућује.

3) Усаглашавање са законима који су у међувремену донети, а односе се на јединице локалне самоуправе.

Полазећи од наведеног, Нацрт закона предвиђа поједине изузетке у односу на остале јединице локалне самоуправе. Тако се предвиђа и могућност да комуналне мреже на територији града Београда могу бити у својини вршиоца комуналне делатности. Наиме, сагласно одредбама члана 11. Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18), мрежа је добро од општег интереса и када се њоме обавља делатност пружања услуга од стране правних лица основаних од носилаца јавне својине, у јавној је својини. Јавно предузеће у обављању наведених комуналних делатности користи мрежу и њоме управља, а Град као титулар права јавне својине на мрежи у обавези је да обезбеди средства за реконструкцију, адаптацију, санацију и инвестиционо одржавање мреже, адекватно планира потребе и приоритете на нивоу буџетске године, спроводи поступке јавних набавки и предузима све потребне активности како би мрежа била у употребљивом стању за квалитетно и континуирано пружање комуналне услуге од стране јавног предузећа. Поред тога, према члану 24. став 2. Закона о

комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18), оне комуналне делатности код којих се крајњи корисник може утврдити превасходно се финансирају из цена комуналних услуга, а према ставу 1. тачка 1) истог члана средства за развој и обављање комуналних делатности обезбеђују се из прихода од продаје комуналних услуга, из чега произлази да се за развој и обављање тих комуналних делатности користе средства која предузеће наплати од крајњег корисника услуге. Давањем комуналне мреже у својину вршиоцу комуналне делатности остварује се ефикасност и побољшава квалитет у пружању комуналне услуге. До доношења Закона о јавној својини, јавна комунална предузећа управљала су мрежом на начин да су улагала средства у њено одржавање. Успостављањем права јавне својине на мрежи у складу са законом, овај посао је преузео Град. С тим у вези, предложено решење неће захтевати значајне организационе и кадровске капацитете, имајући у виду да су јавна комунална предузећа већ обављала овај посао, а да су се средства обезбеђивала из цене комуналне услуге.

Услед наведених специфичности града Београда, неопходно је одговарајућом регулативом створити и могућности за преношење већег броја послова Града на градске општине које, у складу са законом, Град Београд образује, и које су у непосреднијем контакту са грађанима са свог подручја. С друге стране, на овај начин постигла би се и унутрашња децентрализација града Београда што би омогућило квалитетније и ефикасније обављање послова из надлежности града Београда, а што и јесте циљ образовања градских општина. Полазећи од тога, Нацртом закона, поред осталог, предвиђа се могућност да градске општине могу оснивати јавна предузећа, уз претходну сагласност Скупштине града Београда, у складу са Статутом града Београда којим ће се утврдити орган градске општине који врши права оснивача. Очекује се да ће се овим решењем, а имајући у виду разуђеност територије града, као и чињеницу да одређене градске општине представљају урбане целине и својеврсне административне центре за одређено подручје, створити услови за ефикасније и квалитетније обављање делатности из надлежности града, а посебно за обављање комуналних делатности на подручју градских општина. С обзиром на то да јавна предузећа основана од стране града Београда услед постојећих техничко-технолошких капацитета обављају делатност на делу територије града Београда, ово решење неће утицати на рад тих јавних предузећа.

Нацртом закона предвиђа се да поједине урбанистичке планове доносе градске општине за своје подручје, када је то Статутом града предвиђено. Очекује се да ово решење створи услове за ефикасније и квалитетније урбано планирање на подручју одређених градских општина, с обзиром на то да би саме градске општине спроводиле процедуру за израду и доношење тих планова на свом подручју, а имајући у виду да градске општине имају целовитији увид у урбане проблеме и потребе грађана на свом подручју. Овим решењем створили би се услови за брже и свеобухватније покривање територије града урбанистичким плановима.

Осим наведеног, Нацртом закона предвиђа се да градске општине могу образовати, односно укинути месне заједнице и друге облике месне самоуправе на свом подручју, као и да ће се актом о оснивању месне заједнице, у складу са Статутом града Београда, утврдити послови које врши месна заједница, органи и организација рада органа, начин одлучивања

као и поступак избора савета и других органа месне заједнице као и друга питања од значаја за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе. Наведено решење предвиђено је полазећи од тога да градске општине имају непосреднији контакт са грађанима са свог подручја, да су упознате са њиховим потребама и проблемима, самим тим и са потребом образовања, односно укидања месних заједница на свом подручју. Ово решење је целисходније и треба да допринесе ефикаснијем и непосреднијем задовољавању потреба и интереса локалног становништва у градским насељима, као и селима на подручју градских општина.

Закон о главном граду, донет 2007. године, неопходно је усагласити и са законима који су у међувремену донети, односно са законима који су претрпели измене и допуне, а уређују поједина питања од значаја за рад и функционисање локалне самоуправе, и то: Законом о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 47/18), Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14 и 83/18), Законом о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18.), Законом о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС“, бр. 104/16), Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, број 87/18), Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, број 88/17, 27/18 - др. закон и 73/18) и Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 - др. закон).

2. НА КОГА ЋЕ И КАКО НАЈВЕРОВАТНИЈЕ УТИЦАТИ РЕШЕЊА У ЗАКОНУ

Предложена законска решења неће утицати на пословање постојећих јавних предузећа на територији града Београда, док се одређени утицај може очекивати само на поједине градске општине и њихову организацију и то на оне градске општине којима се Статутом града пренесу одређени послови у складу са предложеним решењима. Како су се ови послови и до сада обављали на ниову града, а финансирање рада градских општина врши се са нивоа града, њихово преношење ће бити извршено у оквирима постојећих финансијских капацитета.

Одредбе члана 21. Нацрта закона које се односе на инспекцијске послове, неће имати друге или додатне ефекте до оних које је већ произвео Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, број 83/18), када је изменом члана 172. Закона, прописано да град Београд врши инспекцијски надзор и над објектима до 800м² (што је до ступања на снагу тог закона било у надлежности грађевинске инспекције градске општине), те се сагласно тим одредбама предлаже брисање и одредби члана 184. став 7. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14 и 83/18) и члана 131. став 6. Закона о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС“, број 114/16).

Такође, предложена решења не стварају нове или додатне обавезе за грађане или привреду јер се ради или о промени ограна који обавља одређене постојеће послове, у случају преузимања послова са нивоа Републике, или о унутрашњој прерасподели постојећих послова, у случају преношења на градске општине.

3. ДА ЛИ СУ ПОЗИТИВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА ТАКВЕ ДА ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ КОЈЕ ЋЕ ОН СТВОРИТИ

Предложена законска решења учинила би рад органа Града и градских општина знатно ефикаснијим и довела до равномернијег задовољења потреба свих грађана на територији града Београда, што оправдава евентуалне додатне трошкове.

Евентуални додатни трошкови би се реализовали у оквирима постојећег финансијског капацитета града Београда.

4. ДА ЛИ СУ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ СТРАНЕ ИМАЛЕ ПРИЛИКУ ДА СЕ ИЗЈАСНЕ О ЗАКОНУ

Министар државне управе и локалне самоуправе је Решењем бр. 011-00-00450/2018-24 од 17. децембра 2018. године образовао Посебну радну групу за припрему текста Нацрта закона о изменама Закона о главном граду у којој су чланови представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, Републичког секретаријата за законодавство, града Београда и Сталне конференције градова и општина.

Такође, у поступку припреме Нацрта закона, Министарство државне управе и локалне самоуправе је упутило текст Нацрта закона Министарству финансија, Министарству привреде, Министарству правде, Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарству трговине, туризма и телекомуникација, Министарству здравља, Министарству културе, Министарству омладине и спорта, Министарству за европске интеграције, Министарству за заштиту животне средине, Министарству просвете, науке и технолошког развоја, Републичком секретаријату за законодавство и Републичком секретаријату за јавне политике.

Из наведеног произлази да су се у поступку припреме Нацрта закона изјасниле све заинтересоване стране.

5. КОЈЕ ЋЕ СЕ МЕРЕ ТОКОМ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА ПРЕДУЗЕТИ ДА БИ СЕ ПОСТИГЛО ОНО ШТО СЕ ЗАКОНОМ ПРЕДВИЂА

За спровођење новопредложених решења није потребно мењати организациону структуру постојећих градских органа. Такође, није потребно оснивати нова нити укидати постојећа тела у оквиру градске управе. Предвиђено проширење надлежности града довешће до потребе за повећањем броја извршилаца на појединим пословима.