



Empowered lives.  
Resilient nations.



WATER  
GOVERNANCE  
FACILITY



**STUDIJA  
O NAJBOLJEM  
NAČINU  
ADMINISTRATIVNOG  
POZICIONIRANJA  
REGULATORNOG TIJELA U  
POSTUPKU UTVRĐIVANJA CIJENA  
KOMUNALNIH USLUGA  
VODOSNABDIJEVANJA I ODVODNJE  
I PREČIŠĆAVANJA  
OTPADNIH VODA**



*Empowered lives.  
Resilient nations.*



WATER  
GOVERNANCE  
FACILITY

# **STUDIJA O NAJBOLJEM NAČINU ADMINISTRATIVNOG POZICIONIRANJA REGULATORNOG TIJELA U POSTUPKU UTVRĐIVANJA CIJENA KOMUNALNIH USLUGA VODOSNABDIJEVANJA I ODVODNJE I PREČIŠĆAVANJA OTPADNIH VODA**

## Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP)

### Studija o najboljem načinu administrativnog pozicioniranja regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

#### **Autor:**

Sandi Zulić

#### **Saradnici na izradi Studije:**

Milan Smiljanić

Renata Salihodžić

Alisa Grabus (UNDP)

Sanjin Avdić (UNDP)

*Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) je naložio izradu ove Studije. Mišljenja iskazana u ovom dokumentu predstavljaju mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove UNDP-a.*

2015. godina

# SADRŽAJ:

<b>1. UVOD</b> .....	7
1.1. Kontekst.....	7
1.2. Aktivnosti koje su prethodile izradi Studije .....	8
1.3. Projektni zadatak .....	9
1.4. Metodologija izrade Projekta .....	10
1.5. Način implementacije Studije.....	10
<b>2. ZAKONODAVNO-PРАВNI OKVIR</b> .....	11
2.1. Nivo Bosne i Hercegovine.....	11
2.2. Entitetski nivo – Republika Srpska.....	11
2.3. Entitetski nivo – Federacija Bosne i Hercegovine.....	11
2.4. Kantonalni nivo – kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine .....	11
2.5. Brčko distrikt BiH .....	12
2.6. Općinski nivo vlasti – Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska.....	12
2.7. Legislativa Evropske unije u oblasti voda.....	12
2.8. Ocjena stanja zakonodavno-pravnog okvira u oblasti komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, sa naglaskom na problematiku cijena komunalnih usluga .....	12
2.9. Smjernice za dalje korake u uspostavi regulatornog okvira za cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.....	13
<b>3. INSTITUCIONALNI OKVIR</b> .....	14
3.1. Institucije na nivou Bosne i Hercegovine .....	14
3.2. Institucije na nivou entiteta – Republika Srpska .....	14
3.3. Institucije na nivou entiteta – Federacija Bosne i Hercegovine .....	14
3.4. Institucije na kantonalnom nivou – Federacija Bosne i Hercegovine .....	14
3.5. Institucije na nivou Brčko distrikta BiH.....	15
3.6. Institucije na nivou jedinica lokalne samouprave .....	15

3.7.	Subjekti koji obavljaju komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.....	15
3.8.	Ocjena stanja institucionalne organizovanosti u oblasti komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda .....	15
3.9.	Smjernice za dalje korake u uspostavi regulatornog okvira za cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.....	16
3.10.	Organizacija obavljanja poslova iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti.....	17
<b>4.</b>	<b>ANALIZA POSTOJEĆIH STUDIJSKIH I DRUGIH DOKUMENATA.....</b>	<b>17</b>
4.1.	Regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u BiH (UNDP – januar 2014. godine) .....	17
4.2.	Pravni okvir za regulatorni okvir za određivanje cijene usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda u BiH (UNDP – januar 2014. godine) .....	19
4.3.	Radni materijal – Zakon o komunalnoj privredi u FBiH (Udruženje poslodavaca komunalne privrede FBiH – oktobar 2012. godine) .....	20
4.4.	Radni materijal – Metodologija za formiranje cijene vode za piće u vodovodnim sistemima RS (Udruženje „Vodovodi Republike Srpske“).....	21
<b>5.</b>	<b>ANALIZA STRATEŠKIH DOKUMENATA IZ OBLASTI VODA.....</b>	<b>22</b>
5.1.	Strategija upravljanja vodama Federacije Bosne i Hercegovine 2010. – 2022. godine .....	22
5.2.	Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2014. – 2024. godine .....	23
<b>6.</b>	<b>CILJEVI STUDIJE.....</b>	<b>24</b>
6.1.	Opći cilj .....	24
6.2.	Specifični ciljevi .....	24
6.2.1.	Specifični cilj 1. ....	24
6.2.2.	Specifični cilj 2. ....	24
6.2.3.	Specifični cilj 3. ....	24
<b>7.</b>	<b>MJERE I AKTIVNOSTI ZA OSTVARENJE CILJEVA STUDIJE .....</b>	<b>25</b>
7.1.	Mjere i aktivnosti na uspostavljanju regulatornog okvira u postupku utvrđivanja regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.....	25
7.1.1.	Elementi regulatornog okvira za utvrđivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.....	25

7.1.2.	Metodologija za određivanje cijene usluga.....	28
7.1.3.	Regulatorno tijelo u postupku utvrđivanja cijena usluga.....	28
7.1.4.	Korištenje benchmarkinga u postupku utvrđivanja cijena usluga.....	29
7.1.5.	Preduslovi za uvođenje i primjenu regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga.....	29
7.2.	Mjere i aktivnosti na uspostavi regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga.....	30
7.2.1.	Analiza mogućih opcija administrativnog nivoa regulatornog tijela .....	30
7.2.2.	Prijedlog administrativnog nivoa, statusa i nadležnosti regulatornog tijela .....	31
7.3.	Mjere i aktivnosti na izmjenama i dopunama zakona o komunalnim djelatnostima koje se odnose na uspostavu regulatornog okvira i regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga (FBiH, RS, kantoni, Brčko distrikt).....	32
7.3.1.	Prijedlog izmjena i dopuna odredaba zakona o komunalnim djelatnostima koje se odnose na problematiku cijena usluga.....	32
7.3.2.	Prijedlog izmjena i dopuna odredaba zakona o komunalnim djelatnostima kojima bi se stvorili uslovi za uspostavu regulatornog okvira i regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga .....	37
7.3.3.	Prijedlog donošenja novih ili noveliranja postojećih općinskih propisa iz oblasti komunalnih djelatnosti kojima bi se omogućila puna primjena regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga.....	39
7.3.4.	Prijedlog mjera i aktivnosti koje trebaju poduzeti komunalna preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda kojima bi se obezbijedila puna i dosljedna primjena regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga.....	39
<b>8.</b>	<b>PLAN REALIZACIJE MJERA I AKTIVNOSTI ZA OSTVARENJE CILJEVA STUDIJE .....</b>	<b>39</b>
8.1.	Mjere i aktivnosti koje se odnose na zakonodavni nivo (FBiH, RS, kantoni, Brčko distrikt).....	39
8.2.	Mjere i aktivnosti koje se odnose na lokalni nivo (općine/gradovi).....	40
8.3.	Mjere i aktivnosti koje se donose na subjekte koji obavljaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda (javna i druga komunalna preduzeća) .....	41

## **Prilozi Studije:**

- 1. Prilog 1. Zakonodavno-pravni okvir**
- 2. Prilog 2. Institucionalni okvir**



# 1. UVOD

## 1.1. Kontekst

Komunalne djelatnosti iz oblasti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda su od općeg interesa jer zadovoljavaju osnovne potrebe stanovništva, odnosno korisnika tih usluga. Ove usluge su toliko bitne u današnje vrijeme da je bez njih život savremenog čovjeka praktično nezamisliv. Radi se o komunalnim djelatnostima iz grupe komunalnih djelatnosti individualne komunalne potrošnje, kod kojih se obavljanje djelatnosti obezbjeđuje iz cijena komunalne usluge.

Zakonodavna nadležnost u ovim djelatnostima je na nivou Republike Srpske, kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta BiH. Na navedenim nivoima doneseni su zakoni o komunalnim djelatnostima, čijim odredbama je regulisano obavljanje komunalnih djelatnosti, u koje spadaju i vodosnabdijevanje i odvodnja i prečišćavanje otpadnih voda, uključujući i način i postupak utvrđivanja cijena komunalnih usluga i proizvoda. Entitetskim zakonima o principima lokalne samouprave utvrđeno je da komunalne djelatnosti spadaju u vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave (općina/grad) i da jedinica lokalne samouprave treba da obezbijedi obavljanje, upravljanje, financiranje i unaprijeđenje i razvoj komunalnih djelatnosti. Također, u zakonima o komunalnim djelatnostima svih zakonodavnih nivoa (Republika Srpska, kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine, Brčko distrikt) stoji odredba da jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti.

Politika Evropske unije u oblasti voda, u koju spadaju i komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, je takva da zahtijeva uspostavu realnih cijena vodnih usluga, koje trebaju osigurati puni povrat ostvarenih troškova.

Entitetski zakoni o vodama i strategije o upravljanju vodama preuzeli su principe na kojima počiva zakonodavstvo Evropske unije u oblasti voda („zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“), čijom dosljednom provedbom se treba obezbijediti adekvatna ekonomska naknada u korištenju i zaštiti voda i osigurati povrat ostvarenih troškova od vodnih usluga uključujući i troškove za zaštitu okoliša i resursa. Čak i u većini zakona o komunalnim djelatnostima stoji odredba kojom je utvrđeno da

cijena komunalne usluge treba da obezbijedi samoodrživost u obavljanju komunalnih usluga i poslovanje na nivou proste reprodukcije.

Međutim, u praksi imamo sasvim drugačiju situaciju. Zakoni o komunalnim djelatnostima nisu u dovoljnoj mjeri razradili navedene principe i nisu uspostavili adekvatan regulatorni okvir za utvrđivanje cijena komunalnih usluga, dajući veće nadležnosti jedinicama lokalne samouprave u postupku utvrđivanja cijena komunalnih usluga.

Jedinice lokalne samouprave, u provođenju odredbi zakona o komunalnim djelatnostima i zakona o principima lokalne samouprave, nisu obezbijedile dosljednu primjenu principa u obavljanju ovih djelatnosti, što za posljedicu ima nesređeno, pomalo haotično stanje u obavljanju ovih djelatnosti. Niti jedna jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini nema jasno utvrđenu politiku cijena komunalnih usluga, koja treba da obezbijedi samoodrživost obavljanja ovih komunalnih djelatnosti. Cijena komunalne usluge posmatra se više kao socijalna nego kao ekonomska kategorija. Zato u gotovo svim jedinicama lokalne samouprave u BiH imamo neekonomske cijene ovih usluga, kojima se ne mogu obezbijediti optimalni uvjeti za obavljanje i razvoj ovih djelatnosti.

Postojeći zakoni o komunalnim djelatnostima nisu u dovoljnoj mjeri regulirali odnose u obavljanju komunalnih djelatnosti između jedinice lokalne samouprave i davaoca komunalnih usluga, odnosno međusobna prava, obaveze i odgovornosti u obavljanju djelatnosti. U Republici Srpskoj to je posebno izraženo s obzirom na promjenu statusa javnih komunalnih preduzeća u akcionarska društva i promjenu nosilaca vlasništva kapitala u tim preduzećima sa jedinica lokalne samouprave na entitet.

Tek posljednjih godina doneseni su propisi o povratu kapitala na jedinice lokalne samouprave. Međutim, mišljenje konsultanta je da je potrebno izvršiti odgovarajuće izmjene i dopune u Zakonu o komunalnim djelatnostima, kojima će se jasno definisati status sadašnjih komunalnih preduzeća i odnosi sa jedinicama lokalne samouprave, kao nekadašnjih osnivača javnih komunalnih preduzeća.

Pored navedenih, obavljanje komunalnih djelatnosti opterećeno je i nizom unutrašnjih problema davaoca komunalnih usluga, kao što su:

- ▷ Neadekvatna unutrašnja organizacija davaoca usluga, koja se ogleda u tome da davalac usluge obavlja i druge komunalne djelatno-



sti, a da nije obezbijedio ni organizaciono ni računovodstveno odvajanje tih djelatnosti, tako da je teško ocijeniti pravo stanje i probleme u pojedinim djelatnostima;

- ▷ Neispravnost i nefunkcionalnost komunalnih objekata i uređaja sistema, koji naročito u oblasti vodosnabdijevanja imaju veće gubitke u sistemu, što negativno utiče na poslovanje;
- ▷ Višak zaposlenih;
- ▷ Neadekvatna stručna zastupljenost zaposlenog osoblja i
- ▷ Druge unutrašnje slabosti.

Zato uvođenje i uspostava novog regulatornog okvira za utvrđivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u zakonsku regulativu neće biti dovoljni da se obezbijedi uspješnost u obavljanju ovih djelatnosti. Uporedo s tim, morat će se rješavati i drugi problemi (organizacija javnih vodovodnih preduzeća (u daljem tekstu: JVP), nedovoljna definisanost odnosa između osnivača (jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JKP) i JVP i sl.) u obavljanju ovih djelatnosti, čija rješenja su ujedno i preduslovi za uspješnu i potpunu primjenu novog regulatornog okvira.

Uvođenjem novog regulatornog okvira za utvrđivanje cijena usluga u zakonsku regulativu treba jasno definirati i obaveze i odgovornosti svih učesnika u obavljanju komunalnih djelatnosti: zakonodavca, jedinice lokalne samouprave kao najodgovornijeg faktora u stvaranju uslova za kvalitetno i učinkovito obavljanje komunalnih djelatnosti, javnih komunalnih i drugih preduzeća – davalaca komunalne usluge i korisnika komunalne usluge – domaćinstava i pravnih subjekata. Nakon donošenja potrebnih izmjena i dopuna u zakonima o komunalnim djelatnostima, kojima se regulira uspostava novog regulatornog okvira za utvrđivanje cijena usluge, mora se obezbijediti dosljedna primjena zakonskih propisa, kroz odgovarajući upravni i stručni nadzor od strane odgovarajućih organa uprave (entitet, kantoni, jedinice lokalne samouprave).

## 1.2. Aktivnosti koje su prethodile izradi Studije

Krajem 2013. godine, Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) je pokrenuo projektnu aktivnost u cilju uspostave regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u BiH. Regulatorni

okvir podrazumijeva donošenje metodologije za određivanje cijena usluga i uspostavu regulatornog tijela koje bi, u postupku odobravanja cijena usluga, davalo stručno mišljenje jedinicama lokalne samouprave o usklađenosti prijedloga cijene usluge sa metodologijom za određivanje cijene usluga i odgovarajućim odredbama zakona o komunalnim djelatnostima. Početkom 2014. godine, urađen je dokument „Regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u BiH“. Cilj ovog dokumenta bio je da se utvrde principi i smjernice za zakonodavne i institucionalne aktivnosti vezane za uspostavu regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije u Bosni i Hercegovini. U okviru ovog dokumenta urađena je analiza postojećeg stanja u ovim oblastima, sa posebnim naglaskom na stanje u utvrđivanju i odobravanju cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u Bosni i Hercegovini (Republika Srpska, kantoni u Federaciji, Brčko distrikt). Izrađena je analiza zakonodavnog i institucionalnog okvira, kao i postojeće prakse u utvrđivanju i odobravanju cijena usluga u Bosni i Hercegovini. Na kraju dokumenta date su smjernice, principi i prijedlozi za uspostavu regulatornog okvira, uključujući i analizu mogućih opcija administrativnog pozicioniranja regulatornog tijela u postupku odobravanja cijena usluga.

Detaljnija analiza dokumenta „Regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u BiH“ daje se u Poglavlju 4.1. ovog dokumenta.

Kao prilog dokumentu „Regulatorni okvir za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u BiH“ izrađen je dokument „Pravni okvir za regulatorni okvir za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u BiH“, kojim je analizirana i data pravna osnova za prijedloge iz osnovnog dokumenta. Detaljnija analiza ovog dokumenta obrađena je u Poglavlju 4.2.

Ovi prethodno urađeni dokumenti predstavljaju polaznu osnovu za izradu Studije, kojom će se utvrditi prijedlozi: regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, administrativnog pozicioniranja regulatornog tijela u tom postupku, kao i prijedlozi potrebnih izmjena i dopuna u postojećim zakonima o komunalnim djelatnostima vezano za novi regulatorni okvir i regulatorno tijelo.

### 1.3. Projektni zadatak

Kako je definirano Projektnim zadatkom stručnjaka za zakonodavno-pravni i institucionalni okvir za oblast vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, svrha angažmana je u pripremi nacrt Studije o najboljem načinu administrativnog pozicioniranja regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, kojom će se utvrditi i zadaci i poslovi tog tijela te način njihovog obavljanja.

U cilju ostvarivanja opće uređenosti i unaprijeđenja stanja u oblasti, ovaj Projekt treba da rezultira uspostavljanjem sistema utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda na području Bosne i Hercegovine. Navedeni rezultat postići će se usvajanjem i provedbom rezultata specifičnih ciljeva definiranih Projektnim zadatkom:

- ▷ **Prijedlogom regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga** vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda;
- ▷ **Prijedlogom za administrativno pozicioniranje regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga** vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, i
- ▷ **Prijedlogom potrebnih izmjena i dopuna zakona o komunalnim djelatnostima** vezano za novi regulatorni okvir i za administrativno pozicioniranje regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Polazna osnova za rad konsultanta pri izradi nacrt Studije su dva dokumenta s preporukama:

- ▷ Regulatorni okvir za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije u BiH, te
- ▷ Pravni okvir za regulatorni okvir za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije u BiH.

Zadaci konsultanta, kako je definirano rojektnim zadatkom, su:

#### 1. Analiza:

- ▷ Postojećeg zakonodavno-pravnog okvira (iz oblasti voda i komunalnih djelatnosti, s posebnim naglaskom na postojeća rješenja problematike utvrđivanja cijena komunalnih proizvoda i usluga, na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini) kao i strateških dokumenata iz oblasti, Metodologije za formiranje cijene

vode za piće u vodovodnim sistemima RS-a te drugih relevantnih dokumenata;• Postojećeg institucionalnog okvira u oblasti komunalnih djelatnosti (na nivou organa državne vlasti nadležnih za poslove iz oblasti, kao i na nivou subjekata koji obavljaju djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda);

- ▷ Postojećih dokumenata urađenih od strane UNDP-a (Regulatorni okvir za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije u BiH i Pravni okvir za regulatorni okvir za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije u BiH).

#### 2. Prijedlozi za unaprijeđenja:

- ▷ Prijedlog regulatornog okvira (postupka za utvrđivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda – izmjenama i dopunama zakona o komunalnim djelatnostima, kojima će se obuhvatiti pitanja utvrđivanja jedinice mjere usluge, subjekta koji formira cijenu usluge, subjekta koji daje saglasnost na predloženu cijenu usluge, strukturu cijene usluge, ulogu regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijene usluge, obavezu općine da ishodi stručno mišljenje regulatornog tijela, pitanje vođenja *benchmarking* i dr.), prijedlog prilagodbe Metodologije za formiranje cijene vode za piće u vodovodnim sistemima RS-a i na djelatnost odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda te prijedlog potrebnih izmjena i dopuna zakona u svrhu uvođenja obaveze izrade i primjene takve metodologije.
- ▷ Prijedlog administrativnog pozicioniranja (nivoa, statusa i sastava) regulatornog tijela (kao i nadležnosti i poslova koje bi u postupku utvrđivanja cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda obavljalo regulatorno tijelo, ali i mogućih drugih poslova i nadležnosti iz tih oblasti koji se tiču rada i poslovanja javnih komunalnih/vodovodnih preduzeća).
- ▷ Prijedlog izmjena i dopuna zakona o komunalnim djelatnostima (konsultant će dati konkretne prijedloge za izmjene i dopune zakona o komunalnim djelatnostima kantona, RS-a i Brčko distrikta, posebno po pitanjima uvođenja zakonske obaveze primjene metodologije za formiranje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, postupka utvrđivanja cijene usluga, uspostave i uloge regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijene usluge, vođenja *benchmarking*, odnosa općina i regulatornog tijela, postupanja u slučaju neprihvatanja mišljenja

regulatornog tijela od strane općine, financiranja regulatornog tijela i dr.

Radni materijal Nacrta Studije javno je prezentiran i raspravljen na radionici u organizaciji UNDP-a. Tom prilikom su se prikupili svi komentari i preporuke učesnika, te su se isti naknadno evaluirali.

## 1.4. Metodologija izrade Projekta

U izradi Studije korišten je sljedeći metodološki pristup:

- ▷ U početnoj, analitičkoj fazi Studije izvršena je detaljna analiza postojeće legislatve u oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti na svim zakonodavnim nivoima (BiH, FBiH, RS, kantoni u FBiH, Brčko distrikt), sa posebnim akcentom na problematiku cijena usluga. Po potrebi analizirala se i druga legislativa koja ima dodirne tačke sa komunalnim djelatnostima, u koje spadaju djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. U skladu sa dostupnim materijalima, analizirana je i legislativa jedinica lokalne samouprave vezana za obavljanje ovih komunalnih djelatnosti i određivanje cijena usluga.
- ▷ U analitičkoj fazi Studije izvršena je i analiza institucionalnog okvira u oblasti voda i komunalnih djelatnosti, kako nadležnih organa vlasti na svim nivoima tako i subjekata koji obavljaju djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.
- ▷ U okviru analize zakonodavnog i institucionalnog okvira u oblastima voda i komunalnih djelatnosti data je ocjena stanja zakonodavno-pravnog, odnosno institucionalnog okvira u ovim oblastima, sa smjernicama za njihovo unaprijeđenje, posebno u odnosu na uspostavu regulatornog okvira za određivanje cijena usluga.
- ▷ U okviru početne analitičke faze Studije izvršene su i analize postojećih strateških, studijskih i drugih dokumenata, uključujući i prethodno izrađene dokumente UNDP-a vezano za uspostavu regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. U analizi tih dokumenata težište je stavljeno na problematiku utvrđivanja i odobravanja cijena usluga.
- ▷ Nakon završetka početne analitičke faze Studije uslijedilo je utvrđivanje općeg i specifičnih ciljeva Studije vezanih za uspostavu regulatornog okvira za određivanje cijena

usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

- ▷ Nakon utvrđivanja ciljeva Studije slijedi najvažniji dio Studije, odnosno mjere i aktivnosti na uspostavljanju regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, uključujući i donošenje metodologije za utvrđivanje cijena usluga i administrativno pozicioniranje regulatornog tijela u okviru regulatornog okvira.
- ▷ Zatim slijedi prijedlog mjera i aktivnosti na izmjenama i dopunama zakona o komunalnim djelatnostima koje se odnose na uspostavu regulatornog okvira i regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga na svim nivoima (Federacija BiH, Republika Srpska, kantoni u FBiH, Brčko distrikt).
- ▷ Na kraju Studije obrađen je plan realizacije mjera i aktivnosti svih nivoa vlasti i učesnika u obavljanju komunalnih djelatnosti (Federacija BiH, Republika Srpska, kantoni u FBiH, Brčko distrikt, općine/gradovi, javna komunalna preduzeća), kojim će se ostvariti zacrtani ciljevi Studije.

Struktura, odnosno sadržaj Studije koncipiran je u skladu sa navedenim metodološkim pristupom.

## 1.5. Način implementacije Studije

Uspostava i detaljno reguliranje regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u BiH izvršit će se kroz izmjene i dopune zakona o komunalnim djelatnostima pojedinih nivoa zakonodavne nadležnosti u oblasti komunalnih djelatnosti (Federacije BiH, Republike Srpske, kantoni u FBiH, Brčko distrikt).

Zato je važno da se u raspravu o Nacrtu regulatornog okvira aktivno uključe predstavnici nadležnih organa svih nivoa zakonodavne vlasti u oblasti komunalnih djelatnosti. S jedne strane, njihovo učešće u raspravi doprinijet će što kvalitetnijem uređenju ove problematike, a s druge strane, ti organi će ciljeve Studije prihvatiti kao svoju obavezu u uređivanju problematike cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, što će olakšati proces uspostave regulatornog okvira za određivanje cijena tih usluga. Nakon toga slijede postupci izmjena i dopuna zakona o komunalnim djelatnostima, podzakonskih akata (metodologija za određivanje cijena usluga, regulatorno tijelo za davanje stručnog mi-

šljenja u postupku odobravanja cijena usluga i dr.), kao i izrada novih, odnosno noveliranje postojećih općinskih odluka o obavljanju djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Određene organizacione i druge promjene trebaće uraditi i davaoci ovih komunalnih usluga, da bi se stvorili optimalni uslovi za provođenje i dosljednu primjenu regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Značajnu ulogu u uspostavi i funkcioniranju novog regulatornog okvira za određivanje cijena usluga imaju, kroz vršenje upravnog i stručnog nadzora, nadležni organi zakonodavne i općinske vlasti.

Prijedlog konsultanta je da, nakon završetka izrade Studije, UNDP dostavi Studiju nadležnim organima svih zakonodavnih nivoa vlasti (RS, FBiH, kantoni u FBiH, Brčko distrikt) koji bi pokrenuli postupak za izmjenu i dopunu zakona o komunalnim djelatnostima u skladu sa prijedlozima Studije.

## 2. ZAKONODAVNO-PRAVNI OKVIR

### 2.1. Nivo Bosne i Hercegovine

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, zakonodavno-pravna nadležnost u oblasti zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti, u koje spadaju i djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, nije na nivou Bosne i Hercegovine.

### 2.2. Entitetski nivo – Republika Srpska

Prema Ustavu Republike Srpske, zakonodavno-pravna nadležnost u oblasti zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti je na entitetskom nivou.

Zakoni koji u cijelosti ili dijelom reguliraju oblasti zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti su:

- ▷ Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 62/06, 47/11, 93/12, 99/13),
- ▷ Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 53/02 i 109/05),
- ▷ Zakon o vodama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 50/06 i 92/09),

- ▷ Zakon o komunalnim djelatnostima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 124/11).

Detaljna analiza ovih zakona i drugih propisa Republike Srpske data je u Prilogu 1. Studije (Zakonodavno-pravni okvir).

### 2.3. Entitetski nivo – Federacija Bosne i Hercegovine

U Ustavu Federacije BiH nedovoljno precizno je regulirana zakonodavno-pravna nadležnost u oblastima zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti. U praksi, zakonodavno-pravna nadležnost u oblastima zaštite okoliša i voda je podijeljena između Federacije BiH i kantona, dok je u oblasti komunalnih djelatnosti na nivou kantona.

Istina, i na nivou Federacije BiH postoji Zakon o komunalnim djelatnostima (preuzet iz SRBiH), ali se isti ne primjenjuje na nivou kantona.

Zakoni koji u cijelosti ili dijelom reguliraju oblasti zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti na nivou Federacije BiH su:

- ▷ Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 49/06 i 51/09),
- ▷ Zakon o zaštiti okoliša („Službene novine Federacije BiH“, broj: 33/03 i 39/09),
- ▷ Zakon o vodama („Službene novine Federacije BiH“, broj: 70/06),
- ▷ Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list SRBiH“, broj: 20/90). Analiza ovih zakona je u Prilogu 1. Studije (Zakonodavno-pravni okvir).

### 2.4. Kantonalni nivo – kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine

Prema ustavima kantona, zakonodavno-pravna nadležnost u oblastima voda i zaštite okoliša podijeljena je između Federacije BiH i kantona, dok je zakonodavno-pravna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti u isključivoj nadležnosti kantona.

Zakonski propisi, koji se dijelom ili u cijelosti odnose na oblasti zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti na kantonalnom nivou su:

- ▷ Kantonalni zakoni o principima lokalne samouprave,
- ▷ Kantonalni zakoni o zaštiti okoliša,

- ▷ Kantonalni zakoni o komunalnim djelatnostima,
- ▷ Kantonalni zakoni o vodama.

Detaljna analiza zakonskih propisa na nivou kantona u Federaciji BiH data je u Prilogu 1. Studije (Zakonodavno-pravni okvir).

## 2.5. Brčko distrikt BiH

Prema Statutu Brčko distrikta BiH, Brčko distrikt je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine.

Zakoni koji na nivou Brčko Distrikta reguliraju oblasti zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti su:

- ▷ Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 24/04 i 1/05),
- ▷ Zakon o zaštiti voda („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 30/04, 24/07 i 9/13),
- ▷ Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Brčko distrikta“, broj: 30/04, 24/07 i 9/13).

Analiza navedenih zakona data je u Prilogu 1. Studije (Zakonodavno-pravni okvir).

## 2.6. Općinski nivo vlasti – Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska

Prema entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti spadaju u vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Propisi jedinica lokalne samouprave koji se dijele ili u cijelosti odnose na oblasti zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti su:

- ▷ Statuti jedinica lokalne samouprave,
- ▷ Odluke o osnivanju-organizaciji javnih komunalnih preduzeća (u oblasti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda),
- ▷ Odluke o obavljanju komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda,
- ▷ Odluke o načinu formiranja cijena komunalnih usluga.

Analiza navedenih propisa nekoliko jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH i Republici Srpskoj data je u Prilogu 1. Studije (Zakonodavno-pravni okvir).

## 2.7. Legislativa Evropske unije u oblasti voda

Osnovni dokument, kojim se dugoročno određuje vodna politika na području Evropske unije, je Direktiva 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća Evropske unije.

Pored navedene Direktive, postoje i Direktiva o vodi za piće (98/83/EZ) i Direktiva o komunalnim otpadnim vodama (91/271/EEZ).

Analiza ovih Direktiva data je u Prilogu 1. Studije (Zakonodavno-pravni okvir).

## 2.8. Ocjena stanja zakonodavno-pravnog okvira u oblasti komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, sa naglaskom na problematiku cijena komunalnih usluga

Na osnovu analize zakonodavno-pravnog okvira u oblasti voda i komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u BiH, date u Prilogu 1. Studije (Zakonodavno-pravni okvir) mogu se dati sljedeće ocjene i zaključci:

1. U Ustavu Bosne i Hercegovine uopće se ne spominju oblasti zaštite okoliša i voda, u koje spadaju i komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Ustav je u dijelu koji se odnosi na pravni poredak i nadležnosti institucija utvrdio da „sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama BiH, pripadaju entitetima“. To znači da stvarna zakonodavna nadležnost u oblasti zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti treba pripadati FBiH i RS, a u određenoj mjeri i Brčko distriktu.
2. Iako se ni u Ustavu RS ne spominju oblasti voda i komunalnih djelatnosti, nego samo oblast zaštite okoliša, nesporno je da je zakonodavna nadležnost u oblasti voda i komunalnih djelatnosti na nivou tog entiteta.
3. Što se tiče Ustava FBiH, ne može se sa sigurnošću zaključiti da li oblast komunalnih djelatnosti, u koje spadaju i komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja, spada u isključive nadležnosti kantona ili je u zajedničkoj nadležnosti Federacije i kan-

tona. U praksi zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti pripada kantonima, koji ovu oblast uređuju svojim zakonima o komunalnim djelatnostima. Međutim, kad je u pitanju oblast voda, u koju spadaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, je u zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona i regulirano je federalnim i kantonalnim zakonima o vodama. Oblast upravljanja otpadom, koja također spada u komunalne djelatnosti, regulirana je i federalnim i kantonalnim zakonima o upravljanju otpadom.

Na nivou Federacije BiH, također postoji Zakon o komunalnim djelatnostima, koji je preuzet iz SRBiH. U svakom slučaju, prisutna je dilema, da li oblast komunalnih djelatnosti, uključujući i djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, spada u isključivu nadležnost kantona ili je u zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona. Razrješenje ove dileme ima velikog uticaja na predmet ove studije, odnosno uspostavu regulatornog okvira za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u FBiH.

4. U svim zakonima o komunalnim djelatnostima stoji odredba da jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju uslove za obavljanje komunalnih djelatnosti, međutim nije regulirano na koji način i kojim mjerama i aktivnostima se obezbjeđuje obavljanje ovih djelatnosti. U većini zakona o komunalnim djelatnostima nije u dovoljnoj mjeri regulirano osnivanje javnih komunalnih preduzeća i sadržaj općinske odluke o osnivanju javnih preduzeća. Zakonima o komunalnim djelatnostima nije u dovoljnoj mjeri regulirana problematika formiranja i odobravanja cijena komunalnih usluga.

U Zakonima o komunalnim djelatnostima nisu u dovoljnoj mjeri regulirani odnosi, obaveze i odgovornosti općina, kao osnivača javnih komunalnih preduzeća i javnih komunalnih preduzeća kao davalaca usluga u obavljanju komunalnih djelatnosti.

5. Prema informacijama dostupnim konsultantu, u većini jedinica lokalne samouprave općinske odluke o osnivanju javnih komunalnih preduzeća nisu usklađene sa odredbama zakona o komunalnim djelatnostima (primjer Unsko-sanski kanton).
6. U Republici Srpskoj, nakon postupka privatizacije državnog kapitala i statusnih promjena u organizovanju javnih komunalnih preduzeća, akti jedinica lokalne samouprave o osnivanju, odnosno organizovanju komunal-

nih preduzeća nisu usklađeni sa odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima.

7. Niti u jednoj od odluka jedinica lokalne samouprave o obavljanju komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, koje je konsultant imao na raspolaganju, nije na adekvatan i jasan način regulirana problematika cijena komunalnih usluga.
8. Konsultant nije upoznat s time da li su sve jedinice lokalne samouprave donijele odluke o načinu formiranja cijena komunalnih usluga individualne komunalne potrošnje, tamo gdje takva obaveza postoji u zakonu o komunalnim djelatnostima.
9. U većini javnih komunalnih preduzeća u kojima se obavljaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, obavljaju se i druge komunalne djelatnosti. Konsultant, međutim, nije bio u mogućnosti da analizira i organizaciju javnih komunalnih preduzeća.

## 2.9. Smjernice za dalje korake u uspostavi regulatornog okvira za cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

Uslov za uspostavu i primjenu regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u BiH je adekvatna zakonska i druga legislativa u oblasti komunalnih djelatnosti, u prvom redu noveliranje, izmjene i dopune zakona o komunalnim djelatnostima na svim nivoima zakonodavne vlasti (entiteti, kantoni u FBiH, Brčko distrikt).

Zato će se u okviru mjera i aktivnosti za ostvarivanje ciljeva Studije obraditi svi uslovi koji se odnose na zakonodavno-pravni okvir u oblasti komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Oni bi se ogledali u sljedećem:

- ▷ Dati odgovor na dilemu o zakonodavnoj nadležnosti u oblasti komunalnih djelatnosti između Federacije BiH i kantona u FBiH;
- ▷ U svim zakonima o komunalnim djelatnostima definirati na koji način jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju uslove za obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti;
- ▷ U svim zakonima o komunalnim djelatnostima detaljno regulirati problematiku osnivanja javnih komunalnih preduzeća, uključujući i sadržaj odluke jedinice lokalne samouprave o

osnivanju javnih komunalnih preduzeća;

- ▷ U zakonima o komunalnim djelatnostima definirati obaveze i odgovornosti svih učesnika u uspostavi i provedbi regulatornog okvira za određivanje cijena usluga;
- ▷ U svim jedinicama lokalne samouprave (FBiH, RS, Brčko distrikt) izvršiti usklađivanje odluka o osnivanju (organizovanju) (javnih) komunalnih preduzeća sa odredbama zakona o komunalnim djelatnostima;
- ▷ Kroz akte jedinica lokalne samouprave o obavljanju komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda detaljno regulirati obaveze i odgovornosti jedinice lokalne samouprave, davaoca usluga i korisnika usluga u provedbi regulatornog okvira za određivanje cijene usluga;
- ▷ Na adekvatan način upoznati javnost (korisnike usluga) sa uspostavom novog regulatornog okvira za određivanje cijena usluga.

## 3. INSTITUCIONALNI OKVIR

### 3.1. Institucije na nivou Bosne i Hercegovine

Na nivou Bosne i Hercegovine nema odgovarajuće institucije nadležne za poslove iz oblasti zaštite okoliša, voda i komunalnih djelatnosti.

Jedino Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH obavlja određene poslove i zadatke iz nadležnosti Bosne i Hercegovine koji se odnose na definiranje politike, osnovnih principa, koordiniranje djelatnosti i usklađivanje planova entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu, između ostalih područja, u području zaštite okoliša, razvoja i korištenja prirodnih resursa.

### 3.2. Institucije na nivou entiteta – Republika Srpska

Na nivou Republike Srpske nadležna institucija za oblast voda, u skladu sa Zakonom o vodama, je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS. Za poslove iz oblasti zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti nadležno je Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS.

Pored navedenih republičkih organa uprave, određene stručne i druge poslove obavlja Javna ustanova „Vode Srpske“, u skladu sa Zakonom o vodama.

### 3.3. Institucije na nivou entiteta – Federacija Bosne i Hercegovine

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, nadležna institucija za oblast voda, shodno odredbama Zakona o vodama, je Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

Za poslove iz oblasti zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti nadležno je Federalno ministarstvo okoliša i turizma. Stručne poslove i zadatke, koji se odnose na upravljanje vodama na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, obavljaju Agencija za vodno područje rijeke Save i Agencija za vodno područje Jadranskog mora.

### 3.4. Institucije na kantonalnom nivou – Federacija Bosne i Hercegovine

Na nivou kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, upravni, stručni i drugi poslovi iz oblasti voda u većini kantona obavljaju se u okviru kantonalnih ministarstava poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, a samo u nekoliko slučajeva u okviru drugih ministarstava (privrede ili prostornog uređenja i zaštite okoliša).

Kada su u pitanju poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti, uključujući i komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, kod većine kantona oni su organizirani u kantonalnim ministarstvima prostornog uređenja i zaštite okoliša.

Niti u jednom kantonu u Federaciji Bosne i Hercegovine poslovi iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti se ne obavljaju u okviru istog ministarstva.

### 3.5. Institucije na nivou Brčko distrikta BiH

Na nivou Brčko distrikta BiH poslovi iz oblasti voda obavljaju se u Odjeljenju za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, dok se poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti obavljaju u Odjeljenju za komunalne poslove.

### 3.6. Institucije na nivou jedinica lokalne samouprave

Poslovi iz oblasti voda i poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti različito su organizirani u jedinicama lokalne samouprave, kako u Republici Srpskoj, tako i u Federaciji Bosne i Hercegovine. U najvećem broju jedinica lokalne samouprave ti poslovi su organizirani u dva ili više organa uprave. Ti poslovi uglavnom su vezani za poslove iz oblasti prostornog uređenja, zaštite okoliša, stambene poslove i dr. U veoma malom broju jedinica lokalne samouprave ovi poslovi se obavljaju u okviru jednog organizacionog oblika.

### 3.7. Subjekti koji obavljaju komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

Prema odredbama entitetskih zakona o lokalnoj samoupravi, komunalne djelatnosti, uključujući djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, spadaju u samostalne (vlastite) nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Shodno odredbama zakona o komunalnim djelatnostima Republike Srpske i kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda obavljaju javna komunalna preduzeća, čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, koje su ujedno i većinski vlasnici kapitala u tim preduzećima.

Na području Brčko distrikta, komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda obavlja jedno javno preduzeće za komunalne djelatnosti čiji je osnivač Brčko distrikt.

Detaljna analiza institucionalnog okvira u oblasti voda i komunalnih djelatnosti, uključujući komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda na nivou Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije BiH, kantona u Federaciji BiH i Brčko distrikta data je u Prilogu 2. Studije (institucionalni okvir).

### 3.8. Ocjena stanja institucionalne organizovanosti u oblasti komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

Na osnovu analize institucionalnog okvira u oblasti voda, odnosno komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u Bosni i Hercegovini, date u Prilogu 2. Studije (Institucionalni okvir), mogu se dati sljedeće ocjene i zaključci:

1. Na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji institucija nadležna za poslove iz oblasti voda i komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.
2. Na nivou Republike Srpske, poslovi iz oblasti voda obavljaju se u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, dok se poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti obavljaju u Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju. Kroz odredbe Zakona o republickoj upravi nije izvršeno detaljno razgraničenje poslova između ova dva ministarstva.
3. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, poslovi iz oblasti voda obavljaju se u Federalnom ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Iako to nije taksativno naglašeno u Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, poslovi iz komunalnih djelatnosti obavljaju se u Federalnom ministarstvu okoliša i turizma. Ni u Federaciji Bosne i Hercegovine, kroz odredbe Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave nisu razgraničene nadležnosti i poslovi iz oblasti voda i komunalnih djelatnosti između ova dva ministarstva.
4. Niti na nivou kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine nisu detaljno regulirani poslovi iz oblasti voda i komunalnih djelatnosti. Poslovi iz oblasti voda uglavnom se obavljaju putem Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, dok se poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti obavljaju u okviru drugih organa nadležnih za prostorno uređenje, zaštitu okoliša i dr.



5. I u Brčko distriktu BiH, poslovi iz oblasti voda i komunalnih djelatnosti obavljaju se u dva organa uprave. Poslovi iz oblasti voda obavljaju se u Odjeljenju za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Vlade Brčko distrikta, dok se poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti obavljaju u Odjeljenju za komunalne poslove Vlade Brčko distrikta, bez detaljnog razgraničenja poslova kad su u pitanju djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.
6. I na nivou općina, odnosno gradova, poslovi iz ovih oblasti obavljaju se u dva ili više općinskih organa, bez jasno razgraničenih nadležnosti u tim oblastima. Međutim, postoji i primjer, kao Općina (sada Grad) Bihać, kod koje je izvršeno spajanje oblasti voda i oblasti komunalnih djelatnosti u jedan općinski organ.
7. Kad su u pitanju subjekti koji obavljaju komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, treba reći da su se ranija javna komunalna preduzeća u postupku privatizacije državnog kapitala transformirala u akcionarska (dionička) društva, uz promjenu vlasništva kapitala, tako da je Republika Srpska postala većinski vlasnik kapitala u tim preduzećima, što je praktično razvlastilo općine u upravljajući komunalnim preduzećima. U postupcima promjene organiziranja javnih komunalnih preduzeća u akcionarska društva nije vođeno računa o odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima i Zakona o lokalnoj samoupravi. Tek zadnjih godina, donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave i Zakona o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave, stekli su se uslovi za vraćanje prava jedinicama lokalne samouprave u obavljanju komunalnih djelatnosti.
8. U Federaciji Bosne i Hercegovine, komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda obavlja javna komunalna preduzeća čiji su osnivači općine. Međutim, niti kroz kantonalne Zakone o komunalnim djelatnostima, niti kroz općinske odluke o osnivanju (organizovanju) javnih komunalnih preduzeća nisu na odgovarajući način regulirani: prava, obaveze i odgovornosti općine kao osnivača javnog komunalnog preduzeća, međusobni odnosi općine i javnog komunalnog preduzeća, način obrazovanja cijena komunalnih usluga i dr.
9. Pored obavljanja komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, u okviru najvećeg broja komunalnih preduzeća u Republici Srpskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, obavljaju se i druge komunalne djelatnosti, što ima uticaja na poslovanje djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda i na problematiku cijena usluga, što je predmet ove studije.

### 3.9. Smjernice za dalje korake u uspostavi regulatornog okvira za cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

Jedan od osnovnih preduslova za izradu i provođenje legislative je institucionalna organiziranost na svim nivoima državne vlasti. Kada su u pitanju oblasti voda i komunalnih djelatnosti, to se u prvom redu odnosi na organiziranost jedinica lokalne samouprave i subjekata koji obavljaju komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Zato će se u okviru poglavlja Mjere i aktivnosti za ostvarenje ciljeva obraditi i preduslovi koji se odnose na institucionalnu organiziranost svih učesnika u obavljanju komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Te mjere i aktivnosti ogledale bi se u sljedećem:

- ▷ Detaljnije reguliranje zakonodavne nadležnosti između Federacije BiH i kantona;
- ▷ Spajanje poslova iz oblasti voda i komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u jedan organ državne uprave na svim nivoima (RS, FBiH, kantoni, Brčko distrikt, općine/gradovi);
- ▷ Kroz odgovarajuću legislativu Republike Srpske, općinama/gradovima vratiti sve nadležnosti u oblasti voda i komunalnih djelatnosti u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o komunalnim djelatnostima;
- ▷ Kroz izmjene i dopune zakona o komunalnim djelatnostima detaljno regulirati odnose između općina/gradova i javnih komunalnih preduzeća koja obavljaju djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda;
- ▷ Postojeće općinske/gradske odluke o osniva-

nju javnih komunalnih preduzeća uskladiti sa odredbama zakona o komunalnim djelatnostima;

- ▷ Kroz akte o organizovanju javnih komunalnih preduzeća obezbijediti odvojeno organiziranje i vođenje računovodstva za svaku komunalnu djelatnost.

### 3.10. Organizacija obavljanja poslova iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti

Analiza zakonodavnog i institucionalnog okvira u oblasti voda, odnosno komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u Bosni i Hercegovini, pokazala je da se poslovi iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti niti na jednom nivou vlasti u Bosni i Hercegovini ne obavljaju u okviru jednog organizacionog oblika (ministarstva ili službe).

Poslovi iz oblasti voda uglavnom se obavljaju u istom organizacionom obliku zajedno sa poslovima iz oblasti poljoprivrede i šumarstva, dok se komunalni poslovi obavljaju u organizacionim oblicima zajedno sa poslovima iz oblasti prostornog uređenja, zaštite okoliša, stambenim i drugim poslovima.

S obzirom na činjenicu da su vode jedna od komponenti zaštite okoliša, a da pojedine komunalne djelatnosti, kao što su snabdijevanje pitkom vodom i odvodnja i prečišćavanje otpadnih voda, spadaju i u oblast voda i u oblast zaštite okoliša, nameće se pitanje zašto se poslovi iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti ne bi obavljali u okviru istog organizacionog oblika (ministarstva ili službe jedinice lokalne samouprave).

Iako problematika organizovanja poslova iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti nije predmet projektnog zadatka ove Studije, konsultant smatra svojom obavezom da ukaže na ovu problematiku i da svoje mišljenje po tom pitanju.

Može se navesti nekoliko razloga koji idu u prilog organizovanju jedinstvenog organa državne uprave za poslove iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti:

- ▷ U legislativi Bosne i Hercegovine (RS, FBiH, kantoni u FBiH, Brčko distrikt) ove oblasti regulira više zakonskih propisa: zakon o zaštiti okoliša, zakon o vodama, zakon o komunalnim djelatnostima, ali se poslovi i aktivnosti u ovim

oblastima utvrđeni tim zakonskim propisima obavljaju u različitim organima državne uprave svih nivoa vlasti;

- ▷ U legislativi EU, sektor voda se obrađuje zajedno sa ostalim komponentama okoliša, pa se u većini zemalja članica EU poslovi vezani za vode i okoliš, kao srodnih djelatnosti, obavljaju u okviru jednog organa ili institucije državne uprave;
- Kroz spajanje poslova iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti izbjeglo bi se dupliranje aktivnosti iz ovih oblasti, pa i različito tumačenje nadležnosti u tim oblastima, što je danas često slučaj;
- ▷ Takva organizacija bi bila znatno efikasnija u oblasti voda i zaštite okoliša;
- Postojeći stručni kadar bi se grupirao u jedan organizacioni oblik, što bi doprinijelo većem kvalitetu u obavljanju poslova iz oblasti voda i zaštite okoliša.

Prijedlog konsultanta je da nadležni organi državne uprave (na svim nivoima) izrade elaborate o spajanju poslova iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti u jedan organizacioni oblik (ministarstvo, službu), kojim bi se utvrdila opravdanost spajanja ovih poslova u zajednički organ uprave.

## 4. ANALIZA POSTOJEĆIH STUDIJSKIH I DRUGIH DOKUMENATA

### 4.1. Regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja/ vodoopskrbe i kanalizacije u BiH (UNDP – januar 2014. godine)

Krajem 2013. godine, UNDP je pokrenuo aktivnost u cilju uspostave regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije u Bosni i Hercegovini, uključujući i uspostavu regulatornog tijela za davanje zvaničnog stručnog mišljenja u postupku određivanja cijena usluga. Početkom 2014. godine, urađen je dokument „Regulatorni okvir za određivanje cijene

usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u BiH". Cilj ovog dokumenta bio je da pruži upute za daljnje institucionalne i zakonodavne aktivnosti vezano za uspostavu regulatornog okvira za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u BiH.

U okviru dokumenta urađena je analiza postojećeg stanja u ovim djelatnostima u BiH, kao i analiza postojećeg zakonodavno-pravnog i institucionalnog okvira. Ukratko je obrađena i postojeća praksa u određivanju cijena ovih usluga u BiH. U dokumentu je dat i osvrt na postojeća regulatorna tijela u drugim sektorima u BiH, kao i osvrt na primjere regulatornih okvira u drugim državama. Obrađene su i moguće opcije administrativnog pozicioniranja regulatornog okvira, odnosno regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga.

U toku izrade dokumenta održano je nekoliko sastanaka (razgovora) sa ključnim faktorima u obavljanju komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u Bosni i Hercegovini (predstavnicima nadležnih organa Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, kantona, općina, komunalnih preduzeća, Agencija za vode Federacije i Republike Srpske, Udruženja poslodavaca komunalne privrede Federacije i Republike Srpske, Saveza općina i gradova Federacije i Republike Srpske i dr.). Na sastancima je ispoljen visok stepen usaglašenosti sa sadržajem dokumenta i prijedlozima za dalje aktivnosti.

Na kraju dokumenta dati su prijedlozi za uspostavu regulatornog okvira za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja voda u BiH. Kao temeljni principi u predlaganju regulatornog okvira za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda predlažu se:

- ▷ Sve promjene u sektoru (voda i komunalnih djelatnosti), koje bi osigurale uspostavu novog regulatornog okvira, trebaju biti minimalno invazivne u odnosu na postojeći normativni okvir.
- ▷ Odgovornost za samoodrživost obavljanja djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda leži na jedinica-ma lokalne samouprave (općine, gradovi).
- ▷ Poželjno je, kroz odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima, detaljnije i jasnije regulirati prava, obaveze i odgovornosti jedinica lokalne samouprave i komunalnih preduzeća u obavljanju komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Bilo bi poželjno, pored Zakonom o ko-

munalnim djelatnostima, te odnose pobliže urediti ugovorom između lokalne zajednice i komunalnog preduzeća.

- ▷ Jedinstvena metodologija za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda doprinijela bi ujednačavanju prakse i pristupa u lokalnim zajednicama.
- ▷ U nadziranju primjene propisane metodologije, te provjeri dostavljenih podataka od strane komunalnih preduzeća lokalna zajednica (općina, grad) treba odgovarajuću kvalitetnu stručnu pomoć. Postoji potreba za uspostavom tijela (regulatornog) koje će davati zvanično mišljenje o poštivanju utvrđene metodologije za određivanje cijene usluge, kao i za pregled i mišljenje o poslovnim planovima davaoca komunalnih usluga.
- ▷ Sektoru bi također moglo pomoći i prikupljanje, vođenje i objavljivanje odabranih pokazatelja (indikatora) operativne i finansijske uspješnosti poslovanja komunalnih preduzeća.

Na temelju naprijed navedenih principa, konsultant je u dokumentu predložio sljedeće:

1. Potrebno je metodologiju određivanja cijene usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj odrediti aktima entitetskih vlada, na temelju Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH.

Stav je konsultanta da se, obzirom na zakonsku regulativu u oblasti komunalnih djelatnosti (Zakon o komunalnim djelatnostima Republike Srpske, Federacije BiH, kantona u Federaciji BiH, Brčko distrikta) ovaj zaključak ne može direktno primijeniti.

Prethodno je neophodno da se metodologija uvrsti u zakone o komunalnim djelatnostima, sa ovlaštenjem Vlada (RS, kantona, Brčko distrikta) da donesu metodologiju.

2. Što se tiče prikupljanja, vođenja i objavljivanja indikatora (pokazatelja) operativne i finansijske uspješnosti komunalnih preduzeća, konsultant predlaže da se ovaj zadatak realizira u saradnji sa Dunavskim programom (DWP), koji za jedan od oslonaca svog djelovanja smatra upravo *benchmarking* i koji je već dosta uradio na izboru i definiranju ovih pokazatelja.
3. Iako će zahtjev za promjenom cijene usluga u konačnosti razmatrati i odobravati lokalna zajednica, konsultant predlaže da se isti prosljeđuje putem stručnog tijela (regulatornog) za pregled zahtjeva i njegovu usaglašenost sa zadanom metodologijom. Konsultant daje

moгуće administrativne nivoe uspostave ova-  
kvog tijela, što se mora utvrditi kroz zakone o  
komunalnim djelatnostima Republike Srpske,  
kantona u Federaciji i Brčko distrikta.

U narednoj fazi izrade Projekta uspostave regula-  
tornog okvira za određivanje cijene usluga vodo-  
snabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih  
voda u BiH predložit će se konkretne izmjene i do-  
pune postojećih zakona o komunalnim djelatno-  
stima vezano za uspostavu regulatornog okvira,  
uključujući i ulogu metodologije za određivanje  
cijene usluga i uspostavu regulatornog tijela, unu-  
tar regulatornog okvira.

## 4.2. Pravni okvir za regulatorni okvir za određivanje cijene usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda u BiH (UNDP – januar 2014. godine)

Kao prilog dokumentu „Regulatorni okvir za odre-  
đivanje cijene usluga vodosnabdijevanja/vodoo-  
skrbe i kanalizacije u BiH“, konsultant je izradio do-  
kument „Pravni okvir za regulatorni okvir za odre-  
đivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvod-  
nje otpadnih voda u Bosni i Hercegovini“, kojima  
je dao pravnu osnovu za prijedloge iz osnovnog  
dokumenta.

U Poglavlju 1. Dokumenta konsultant obrazlaže  
nadležnosti za uređenje poslova lokalne samou-  
prave i obezbjeđenja obavljanja komunalnih uslu-  
ga (djelatnosti).

Kada je u pitanju zakonodavna nadležnost u regu-  
lisanju obavljanja komunalnih djelatnosti, konsul-  
tant nije obradio odnose između Federacije i kan-  
tona u Federaciji BiH, što je bitno za cijeli Projekt,  
jer će se mjeri i aktivnosti na uspostavljanju regu-  
latornog okvira u određivanju cijena usluga im-  
plementirati preko ovih subjekata. Stoga se mora  
riješiti dilema, da li je zakonodavstvo u oblasti ko-  
munalnih djelatnosti u isključivoj nadležnosti kan-  
tona ili u zajedničkoj nadležnosti Federacije BiH i  
kantona. To nije u dovoljnoj mjeri obrađeno ni u  
Poglavlju 2.1. u kojem se obrazlažu propisi koji re-  
gulišu obavljanje komunalnih poslova u Federaciji  
BiH. Iz teksta ovog Poglavlja ne može se zaključiti  
da li je konsultant analizirao sve kantonalne zakone  
o komunalnim djelatnostima, ili samo neke, s  
obzirom na to da su kantoni na različit način regu-  
lirali problematiku određivanja cijena komunalnih

usluga. Pored toga, u ovom Poglavlju trebalo je  
navesti i analizirati i općinske odluke:

- ▷ Odluku o osnivanju (organizovanju) javnog  
komunalnog preduzeća;
- ▷ Odluke o obavljanju komunalnih djelatnosti  
vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda;
- ▷ Odluku o načinu formiranja cijena komunal-  
nih proizvoda i usluga, jer se tim odlukama di-  
jelom ili u cijelosti regulira problematika koja  
je predmet ovih dokumenata.

Kada je u pitanju zakonodavstvo u oblasti komu-  
nalnih djelatnosti u Republici Srpskoj, tu ne postoji  
dilema kao u Federaciji BiH, jer je zakonodavstvo u  
isključivoj nadležnosti Republike Srpske.

Kada se u Poglavlju 2.1.1. govori o vršenju komu-  
nalnih djelatnosti i obavezama općine u nadzoru  
nad obavljanjem komunalnih djelatnosti, dobro  
bi bilo citirati i odredbe Zakona o organizaciji  
organa  
uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, broj:  
35/05), kojim je utvrđeno da „općina, putem nad-  
ležnih organa uprave, u okviru njihovih nadlež-  
nosti, prati stanje u oblastima za koje je osno-  
vana i odgovorna za stanje u tim oblastima.“

Kada se u Poglavlju 2.2.1. govori o statusu javnih  
komunalnih preduzeća u Republici Srpskoj, treba  
reći da su u procesu privatizacije državnog kapi-  
tala javna komunalna preduzeća transformirana u  
akcionarska društva sa više titulara u kapitalu tih  
društava.

Kada se u Poglavlju 2.3. Zaključci govori o kora-  
cima koje treba da poduzmu općine u Federaciji  
BiH, na prvo mjesto treba staviti:

- ▷ usklađivanje općinskih odluka o osnivanju  
javnih komunalnih preduzeća sa odredbama  
kantonalnih zakona o komunalnim djelatnosti-  
ma;
- ▷ donošenje odluka o načinu formiranja cijena  
komunalnih proizvoda i usluga, jer navedene  
odluke, između ostalog, regulišu i problemati-  
ku cijena komunalnih usluga.

Kada se u Poglavlju 3. govori o uspostavljanju  
mehanizma za predlaganje cijena komunalnih  
usluga, treba poći od toga da su postojeći za-  
koni o komunalnim djelatnostima (RS, kantoni  
u FBiH, Brčko distrikt) osnovni materijalni propisi  
kojima se uređuju pitanja obavljanja komunalnih  
djelatnosti i da se problematika „uspostavljanja  
regulatornog okvira u određivanju cijena usluga  
vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda“  
mora obraditi isključivo kroz izmjene i dopune  
tih zakona. Svaka druga opcija koja bi zaobila-

zila važeće zakone o komunalnim djelatnostima u praksi nije moguća. Ovlaštenje za uspostavljanje regulatornog tijela i donošenje metodologije za formiranje cijene usluge mora biti utvrđeno tim zakonima.

Što se tiče uloge saveza općina/gradova (Poglavlje 3.2.), diskutabilno je da li njima treba prenositi bilo kakve radnje i aktivnosti iz nadležnosti općinskih organa uprave (a pogotovo kantonalnih i entitetskih organa). Savezi treba da budu savjetodavno tijelo sa ciljem usaglašavanja stavova i razmjene iskustava općina/gradova u provođenju zakona o komunalnim djelatnostima, sa posebnim akcentom na politiku cijena komunalnih usluga.

Nastojanja konsultanta da se utvrde mjere i aktivnosti koje će u najmanjoj mogućoj mjeri poremetiti postojeći normativni sistem (Poglavlje 3.2. Zaključak) su ispravna. Međutim, treba imati u vidu da sve mjere i aktivnosti na uspostavi novog regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda, da bi postale operativne i obavezne, moraju biti uvrštene u postojeće zakone o komunalnim djelatnostima (RS, kantoni u FBiH, Brčko distrikt), u protivnom se neće moći primjenjivati.

Prema tome, prvi korak nakon usaglašavanja i verifikacije regulatornog okvira za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda (komunalnih djelatnosti) u BiH je uvrštavanje postavki, mjera i aktivnosti regulatornog okvira u odredbe postojećih zakona o komunalnim djelatnostima (RS, kantona u FBiH, Brčko distrikta).

Na kraju Poglavlja 3.2. bitno je posebno naglasiti konstataciju konsultanta: „Mada je u ovom pogledu akcenat dat na formiranje cijena usluge, nesumnjivo je da bi stručna analiza ukazala i na druge mjere koje bi doprinijele boljem poslovanju sa infrastrukturom potrebnom za vodosnabdijevanje i odvodnju otpadne vode“.

### 4.3. Radni materijal – Zakon o komunalnoj privredi u FBiH (Udruženje poslodavaca komunalne privrede FBiH – oktobar 2012. godine)

U cilju davanja doprinosa uspostavljanju novog regulatornog okvira za određivanje cijena usluga iz oblasti komunalnih djelatnosti u Federaciji BiH, Udruženje poslodavaca komunalne privrede u FBiH pripremio je krajem 2012. godine Radni

materijal Zakon o komunalnoj privredi u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji je dostavljen nadležnim organima Federacije BiH, ali se do danas ne zna kakva je sudbina tog dokumenta i da li će isti ući u parlamentarnu proceduru.

Pored odredbi o načelima komunalne privrede, uslovima i načinu obavljanja komunalnih djelatnosti i sredstvima za obavljanje komunalnih djelatnosti, autori ovog dokumenta detaljno obrađuju problematiku cijena komunalnih usluga, kroz uspostavu regulatornog okvira i regulatorne komisije za utvrđivanje cijena komunalnih usluga.

U obrazloženju dokumenta autori su pokušali naći odgovarajući pravni osnov za donošenje ovakvog zakona na nivou Federacije Bosne i Hercegovine navodeći određene oblasti koje su, prema Ustavu FBiH, u isključivoj nadležnosti Federacije, odnosno zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona. Kao osnovni razlog za donošenje zakona o komunalnoj privredi navodi se višegodišnje teško stanje u komunalnoj privredi.

Pritom se zanemaruje činjenica da su svi kantoni donijeli svoje zakone o komunalnim djelatnostima, koristeći kao pravni osnov odredbe člana 4. Poglavlja III Ustava FBiH, kojim je utvrđeno da „kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti“.

Federacija BiH je preuzela Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list SRBiH“, broj: 20/90), dok su svi kantoni svojim zakonima o komunalnim djelatnostima stavili van snage primjenu ovog Zakona. Konsultantu nije poznato da li je i na koji način ovaj Zakon primjenjivan u Federaciji BiH, niti da li su u toku aktivnosti na izradi i donošenju novog federalnog zakona o komunalnim djelatnostima. Stoga se može pretpostaviti da kod nadležnih državnih organa Federacije BiH postoji dilema da li ovakav zakon uopće treba donositi na nivou Federacije ili ostati samo kod kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima.

Prema odredbama člana 2. Poglavlja III Ustava Federacije BiH, „politika zaštite čovjekove okoline“ i „korištenje prirodnih bogatstava“ svrstavaju se u zajedničke nadležnosti Federacije i kantona. Na osnovu ovih odredbi Ustava FBiH donesen je set zakona iz oblasti zaštite okoliša, među kojima i Zakon o upravljanju otpadom, te federalni Zakon o vodama.

Na osnovu tih zakona kantoni su donijeli svoje zakone o upravljanju otpadom i zakone o vodama.

Prema kantonalnim zakonima o komunalnim djelatnostima, „prikupljanje, odvoženje i odlaganje komunalnog otpada“ spada u komunalne djelatnosti individualne komunalne potrošnje.

S druge strane, komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda spadaju u oblasti korištenja, odnosno zaštite voda, koje obrađuje federalni Zakon o vodama.

Jedan dio komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje (odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće i dr.) odnosi se na zaštitu okoliša.

Iz navedenih primjera moglo bi se zaključiti da oblast komunalnih djelatnosti spada u zajedničke nadležnosti Federacije i kantona. U tom slučaju postupalo bi se u skladu sa odredbama člana 3. stav

2. Ustava FBiH, kojim je utvrđeno, kad su u pitanju zajedničke nadležnosti, da se „kantoni i Federacija dogovaraju na trajnoj osnovi“.

U svakom slučaju, prije donošenja novog federalnog zakona o komunalnim djelatnostima mora se zauzeti stav po pitanju zajedničkih nadležnosti Federacije i kantona u uređenju komunalnih djelatnosti, odnosno šta bi se u oblasti komunalnih djelatnosti reguliralo na nivou Federacije BiH, a šta na nivou kantona. Do tada, komunalne djelatnosti u FBiH obavljale bi se u skladu sa kantonalnim zakonima o komunalnim djelatnostima. Što se tiče teksta Zakona o komunalnoj privredi u Federaciji BiH Udruženja poslodavaca komunalne privrede FBiH, dio teksta koji se odnosi na cijene komunalnih usluga i uspostavljanje Regulatorne komisije za utvrđivanje cijena komunalnih usluga bit će od koristi konsultantu ove Studije u koncipiranju regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u BiH.

#### 4.4. Radni materijal – Metodologija za formiranje cijene vode za piće u vodovodnim sistemima RS (Udruženje „Vodovodi Republike Srpske“)

Prije nekoliko godina Udruženje „Vodovodi Republike Srpske“ izradilo je Radni materijal Metodologija za formiranje cijene vode za piće u vodovodnim sistemima Republike Srpske, sa ciljem unaprijeđenja procesa utvrđivanja cijena usluga snabdijevanja pitkom vodom u vodovodnim sistemima

Republike Srpske.

U uvodnom dijelu dokumenta autori obrazlažu elemente koji utiču na cijenu vode.

Kao glavni pokazatelj efikasnosti i ekonomičnosti rada vodovodnih sistema navode se ukupni gubici vode. Ekonomska cijena vode nije moguća pri neprihvatljivo visokim gubicima vode, jer ona nema ekonomskog opravdanja. Utvrđivanje cijene usluge vodosnabdijevanja ima ekonomskog opravdanja samo ako mu prethodi smanjenje gubitaka vode u granicama mogućnosti. Imajući u vidu stanje vodovodnih sistema u Republici Srpskoj, autori za ekonomski prihvatljive gubitke predlažu granicu od

25% od ukupno zahvaćenih količina vode, iako se kod vodovodnih sistema u vrlo dobrom stanju ekonomski opravdanim gubicima smatraju oni u granicama 8% - 12% od ukupno zahvaćenih količina vode.

Ukupne troškove svakog vodovodnog sistema autori dijele na:

- ▷ Investicije u osnovnim sredstvima;
- ▷ Godišnje troškove eksploatacije i održavanja sistema;
- ▷ Troškove razvoja vodovodnog sistema;
- ▷ Dobit.

U daljem tekstu dokumenta autori detaljno obrazlažu svaki od navedenih elemenata (troškova). Prema autorima, ukupni eksploatacioni troškovi, koji predstavljaju zbir svih troškova vodovodnog sistema, trebaju biti osnova za utvrđivanje realne cijene voda za postojeće vodovodne sisteme, bez uključivanja troškova razvoja sistema, odnosno troškova vezanih za proširenje vodovodnog sistema.

U Metodologiji autori obrađuju dvije metode utvrđivanja cijene vode, statičku metodu i dinamičku metodu.

Razlika između ove dvije metode je u tome što se statičkom metodom proračun jedinične cijene vode vrši na bazi godišnjih troškova rada vodovodnog sistema, a kod dinamičke metode proračun cijene vode vrši se na bazi realnih godišnjih troškova sistema u cjelokupnom planskom periodu (više godina).

Kao faktore koji bitno utiču na konačnu jediničnu cijenu vode, autori navode:

- ▷ Konfiguraciju vodovodnog sistema;
- ▷ Ukupnu količinu isporučene vode;
- ▷ Ukupan broj zaposlenih u Vodovodnom pre-

duzeću, koji može biti najvažniji predmet racionalizacije u radu svakog vodovodnog sistema;

- ▷ Ukupne gubitke vode, što treba biti značajan predmet racionalizacije u radu svakog vodovodnog sistema.

Nažalost, ovaj dokument nije odgovarajućom procedurom nadležnih zakonodavnih organa u Republici Srpskoj pretvoren u regulatorni akt, niti se primjenjuje na području Republike Srpske.

## 5. ANALIZA STRATEŠKIH DOKUMENATA IZ OBLASTI VODA

### 5.1. Strategija upravljanja vodama Federacije Bosne i Hercegovine 2010. - 2022. godine

U definiranju strateških opredjeljenja ekonomskog okvira u oblasti upravljanja vodama jedna od pretpostavki je „pokriće troškova“, odnosno „svi troškovi moraju biti pokriveni ukoliko se želi postići da upravljanje vodama, a posebno oblast snabdijevanja vodom, bude isplativo i održivo“.

Prema Strategiji, jedan od strateških ciljeva je: „osiguranje financijske održivosti u upravljanju vodama i reforma sistema cijena vodnih usluga uz postepeno uvođenje ekonomske cijene vode“. Cijena vode treba da omogući povrat troškova i da se racionalizira, odnosno smanji potrošnja ovog resursa korištenjem raznih tržišnih podsticaja. Ukoliko se cijena vode adekvatno utvrdi, svi korisnici ovog resursa koristit će vodu racionalnije i smanjit će količinu vode koju troše.

U okviru navedenog strateškog cilja, Strategijom upravljanja vodama utvrđen je operativni cilj „postupni prelaz na sistem, koji bi osigurao dugoročno održivo financiranje u oblasti upravljanja vodama, te puno pokriće troškova od korisnika usluga ili iz drugih izvora“.

Neke od mjera za postizanje ovog operativnog cilja su:

- ▷ „Uspostavljanje sistema cijena koje odražavaju realne, ekonomski, organizaciono i tehnološki opravdane troškove vezane za vodosnabdijevanje i sanitaciju;
- ▷ Ujednačavanje jediničnih cijena koje se naplaćuju domaćinstvima i privrednim subjektima za usluge vodosnabdijevanja i sanitacije, ukoliko se radi o vodi istog kvaliteta“.

U cilju uspješne reforme cijena i postizanja ekonomske cijene vode predviđaju se i administrativne i institucionalne mjere, i to:

- ▷ „Analiziranje mogućnosti uspostavljanja regulatornog/regulatornih tijela zaduženog/zaduženih za utvrđivanje cijena usluga;
- ▷ Promoviranje uspostavljanja javno-privatnog partnerstva u pružanju usluga vodosnabdijevanja i sanitacije“.

Međutim, cijena vode ne bi smjela sadržavati neracionalnosti u komunalnim djelatnostima: organizacione (rascjepkan i neučinkovit komunalni vodni sektor) i tehničke prirode (velike gubitke pitke vode u sistemu), te sastavnice koje nisu u funkciji upravljanja vodama.

Dio strateških i operativnih ciljeva Strategije upravljanja vodama odnosi se i na institucionalno jačanje sektora voda kako kod državnih organa tako i kod javnih komunalnih preduzeća koja obavljaju djelatnosti vodosnabdijevanja i sanitacije (odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda).

U planu realizacije mjera za dostizanje ciljeva upravljanja vodama, između ostalih, utvrđene su i sljedeće mjere:

- ▷ Detaljna analiza postojećih i realno potrebnih troškova u cilju pružanja usluga vodosnabdijevanja i mjesta eventualnih financijskih gubitaka, odnosno karaktera i uzroka gubitaka, kao i mogućnosti za njihovo smanjenje;
- ▷ Razvoj i primjena kriterija i standarda poslovanja preduzeća za pružanje usluga u sektoru vodosnabdijevanja i sanitacija i povezivanje sa iznosom cijena koje korisnici plaćaju za pružene usluge;
- ▷ Precizno definiranje uvjeta za postizanje financijske samoodrživosti u svim segmentima upravljanja vodama, odnosno precizno definiranje pojedinih vrsta troškova i iznosa ukupnih i punih troškova (operativni troškovi, troškovi održavanja, amortizacija, troškovi kapitala, troškovi proširenja sistema, troško-

vi eksternih efekata, troškovi vode kao oskudnog resursa);

- ▷ Uspostavljanje sistema cijena koje odražavaju realne, ekonomski, organizaciono i tehnološki opravdane troškove vezane za vodosnabdijevanje i sanitaciju;
- ▷ Ujednačavanje jediničnih cijena koje se naplaćuju domaćinstvima i privrednim subjektima za usluge vodosnabdijevanja i sanitacije, ukoliko se radi o vodi istog kvaliteta;
- ▷ Analiziranje mogućnosti uspostavljanja regulatornog/regulatornih tijela zaduženog/zaduženih za utvrđivanje cijena usluga.

Za provođenje svih navedenih mjera iz Plana realizacije mjera odgovorni su kantoni, općine i komunalna preduzeća, svaki u okviru svojih nadležnosti. Veći dio ovih mjera odnosi se i na predmet ove Studije.

## 5.2. Strategija integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2014. – 2024. godine

Prema Strategiji, jedno od načela upravljanja vodama je i „načelo povrata troškova, koje podrazumijeva da se osigura povrat troškova od vodnih usluga, uključujući i troškove za zaštitu životne sredine i vodnog resursa uopšte, shodno propisanoj ekonomskoj analizi, po principu i načelu „zagađivač plaća“, a takođe da se za iskorištenu količinu vode obezbijedi adekvatna ekonomska naknada, od subjekta koji koristi vodni resurs, po principu i načelu „korisnik plaća.“

Prema Strategiji, u oblasti korištenja voda, „cijena vode treba da omogući da se u cijelosti pokriju svi troškovi proste reprodukcije, kompletno investiciono i tekuće održavanje sistema, potpuna zaštita izvorišta, kao i dio proširene reprodukcije, koja se odnosi na istraživanja i planiranja novih sistema i uslova njihove zaštite.“

Kada se u Strategiji govori o racionalizaciji potrošnje vode, kao mjere koje bi imale uticaj na smanjenje i racionalizaciju potrošnje, navode se:

- ▷ Uvođenje ekonomske cijene vode;
- ▷ Uvođenje tarifne politike (selektivne tarife) kojom se podstiče štednja vode;
- ▷ Smanjenje gubitaka na distributivnoj mreži i kućnim instalacijama i
- ▷ Osavremenjavanje sistema monitoringa u vodovodnim sistemima.

Ekonomska cijena vode je najvažniji preduslov za normalno poslovanje komunalnih preduzeća, ona mora da bude realna i da obuhvati sve troškove zahvatanja, prečišćavanja i distribucije vode, kao i troškove zaštite izvorišta.

Ekonomska politika treba da bude takva da omogućava samofinanciranje sektora voda, kroz adekvatno naplaćivanje vode i svih vodnih usluga.

Pored toga, u skladu sa legislativom Evropske unije, tarifni sistemi moraju poticati štednju vode i održiv razvoj na svim nivoima. Jedna od mjera tarifne politike kojima se podstiče štednja vode, može biti uvođenje viših cijena vode, za potrošače koji „rasipaju“ pitku vodu.

Kada se u Strategiji govori o ekonomskim mjerama zaštite voda, jedna od mjera treba biti:

„dovođenje cijene vode, odnosno usluga, na pravu ekonomsku cijenu, koja obuhvata sve troškove proste reprodukcije, troškove zaštite izvorišta i dio troškova proširene reprodukcije.“

Takva cijena vode je najefikasniji instrument racionalizacije potrošnje vode, a time i jedna od najefikasnijih mjera zaštite voda.

Kada se u Strategiji govori o financiranju sektora voda, u postupku određivanja ekonomskog vrednovanja aktivnosti u oblasti voda, između ostalih, moraju se uzeti u obzir i sljedeće konstatacije:

- ▷ Voda nije komercijalni proizvod, ali se moraju pokriti svi troškovi za njeno obezbjeđenje, prečišćavanje, dopremu od potrošača, zaštitu izvorišta;
- ▷ Za ispuštene vode i druga zagađenja treba primijeniti princip „zagađivač plaća“;
- ▷ Za korištenje vode treba prihvatiti princip „korisnik plaća“. Da bi se obezbijedilo efikasno financiranje sektora voda potrebno je:
- ▷ Sagledati stvarne finansijske potrebe sektora voda korištenjem realnih tržišnih cijena roba i usluga;
- ▷ Ustanoviti nedostajuće finansijske potrebe u odnosu na postojeće izvore financiranja;
- ▷ Identificirati izvore i način dodatnog financiranja;
- ▷ Dosljedno provoditi primjenu opšte prihvaćenih svjetskih/evropskih ekonomskih principa (zagađivač plaća);
- ▷ Obezbijediti postepeno uvođenje ekonomskih cijena vodnih usluga, i to naročito u oblasti vodosnabdijevanja i prikupljanja i prečišćavanja otpadnih voda.



Prema Strategiji, jedan od osnovnih postulata u budućoj cjenovnoj politici sektora voda mora da budu načela „ekonomske cijene vode“ i „punog povrata troškova“, čime se želi zaštititi kvalitet i kvantitet voda, te osigurati integralno upravljanje u pogledu razvoja ne samo vodne infrastrukture, već i ukupnog razvoja sektora voda.

## 6. CILJEVI STUDIJE

Na osnovu analize zakonodavno-pravnog i institucionalnog okvira, te analize strateških i studijskih dokumenata u oblasti voda, odnosno komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u Bosni i Hercegovini, određeni su ciljevi Studije, čijim ostvarivanjem treba da se uspostavi, odnosno unaprijedi sistem utvrđivanja cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

### 6.1. Opći cilj

Opći cilj Studije je „**uspostava sistema utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda na području Bosne i Hercegovine**“, čijim ostvarenjem treba da se postigne finansijska održivost u obavljanju komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, uz postepeno uvođenje ekonomske cijene usluga u ovim djelatnostima.

### 6.2. Specifični ciljevi

Opći (strateški) cilj podrazumijeva određeni broj specifičnih operativnih ciljeva kojima se definira način djelovanja na uspostavi sistema utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

#### 6.2.1. Specifični cilj 1.

Prvi specifični cilj Studije je definisanje „**Prijedloga regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda**“. U okviru definisanja Prijedloga regulatornog okvira definirat će se i sve radnje i aktivnosti postupka

utvrđivanja i odobravanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, uključujući i metodologiju za utvrđivanje cijena usluga i uspostavu i administrativno pozicioniranje regulatornog tijela, čiji bi osnovni zadatak bio analiza cijene usluga predložene od strane subjekta (javnog komunalnog preduzeća) koji obavlja komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, te davanje zvaničnog stručnog mišljenja organima uprave nadležnim za odobravanje cijene usluga.

#### 6.2.2. Specifični cilj 2.

Drugi specifični cilj Studije je definiranje „**Prijedloga administrativnog pozicioniranja regulatornog tijela u postupku utvrđivanja i odobravanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda**“. S obzirom na složenost u zakonodavnoj nadležnosti u oblasti komunalnih djelatnosti u Bosni i Hercegovini (Republika Srpska, kantoni u FBiH, Brčko distrikt), u okviru ovoga cilja bit će potrebno administrativno pozicionirati regulatorno tijelo za sve nivoe zakonodavne vlasti u ovim oblastima, kao i odrediti mogući status regulatornog cijela, te njegove osnovne nadležnosti.

#### 6.2.3. Specifični cilj 3.

Treći specifični cilj Studije je definiranje „**Prijedloga potrebnih izmjena i dopuna aktualnih Zakona o komunalnim djelatnostima**“, vezano za uspostavu novog regulatornog okvira i za administrativno pozicioniranje regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. U okviru definiranja ovog specifičnog cilja bit će potrebno u najvećoj mogućoj mjeri izvršiti usklađivanje i usaglašavanje postupka utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda na svim nivoima zakonodavne nadležnosti u oblasti komunalnih djelatnosti (RS, kantoni u FBiH, Brčko distrikt), a u cilju postizanja jedinstvene politike cijena ovih usluga na području cijele Bosne i Hercegovine.

# 7. MJERE I AKTIVNOSTI ZA OSTVARENJE CILJEVA STUDIJE

Radi ostvarenja ciljeva ove Studije, u ovom poglavlju će se definirati potrebne mjere na uspostavljanju regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, uspostavi regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga, kao i mjere i aktivnosti na izmjenama i dopunama postojećih zakona o komunalnim djelatnostima koje se odnose na uspostavu regulatornog okvira i regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga (Republika Srpska, kantoni u FBiH, Brčko distrikt).

## 7.1. Mjere i aktivnosti na uspostavljanju regulatornog okvira u postupku utvrđivanja regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

Postojeći zakonodavno-pravni okvir određivanja cijena komunalnih usluga i proizvoda, u koje spadaju i cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, reguliran je zakonima o komunalnim djelatnostima Republike Srpske, kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta. Kada je u pitanju Federacija BiH, treba ukazati na nedorečenost i nepreciznost odredbi Ustava Federacije BiH koje određuju zakonodavnu nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti. S obzirom da se u odredbama Ustava FBiH u kojima se regulira podjela nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti uopće ne navodi oblast komunalnih djelatnosti, zauzeto je stanovište da zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti pripada kantonima, primjenjujući pritom odredbe člana 4. Poglavlja III Ustava, kojima je utvrđeno da „**kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti**“. Iz navedenog razloga će se novi regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i

odvodnje otpadnih voda u Bosni i Hercegovini definirati i urediti kroz izmjene i dopune zakona o komunalnim djelatnostima Republike Srpske, kantona u FBiH (ili u slučaju utvrđivanja zajedničke nadležnosti između kantona i FBiH novim Zakonom o komunalnim djelatnostima FBiH) i Brčko distrikta, što je ujedno i prijedlog konsultanta. Nadležnost u pojedinim radnjama i aktivnostima postupka određivanja cijena komunalnih usluga imaju i neke općine na osnovu ovlaštenja iz Zakona o komunalnim djelatnostima (Republika Srpska, Unsko-sanski kanton, Kanton 10). Inače, samu visinu cijene komunalne usluge svojim aktom odobravaju (određuju) sve jedinice lokalne samouprave u BiH, na osnovu prijedloga davaoca komunalne usluge. Izuzetak je Kanton Sarajevo, kod kojeg Vlada Kantona određuje i usvaja cijenu komunalne usluge snabdijevanja pitkom vodom putem centralnog vodovodnog sistema i cijenu komunalne usluge odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda putem centralnog kanalizacionog sistema.

S obzirom da, prema entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi, oblast komunalnih djelatnosti spada u vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave (općina/grad), jedan dio elemenata, radnji i aktivnosti novog regulatornog okvira i dalje će biti u nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

### 7.1.1. Elementi regulatornog okvira za utvrđivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

Prijedlog Regulatornog okvira za utvrđivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda sadrži niz elemenata, od kojih je početni „**utvrđivanje jedinice mjere**“, a završni „**stupanje na snagu cijene usluge**“.

#### a) Utvrđivanje jedinice mjere

Tarifna struktura vodosnabdijevanja može se izraditi prema raznim elementima. Osnovni tarifni sistem zasnivao bi se samo na količini utrošene vode. Kod ovakvog sistema, promjene u potrošnji vode mogle bi dovesti do nepredviđenog dobitka ili gubitka u poslovanju komunalnog preduzeća. Drugi tarifni sistem uključuje i kvantitativnu i fiksnu tarifu. Pri primjeni kombinacije kvantitativne i fiksne tarife (cijene) promjene u potrošnji vode imaju manji uticaj na poslovanje, od-

nosno dobitak ili gubitak. Kod kvantitativne tarife moguće je uvesti i elemente veličine potrošnje, tako da bi se za normalnu (optimalnu) potrošnju u domaćinstvu imala jedna tarifa (cijena), a za povećanu potrošnju druga veća tarifa (cijena). Kod pravnih lica mogle bi se uvesti i diferencirane tarife zavisno od djelatnosti (npr. komercijalni potrošači, autopraone, javne institucije i dr.). Prijedlog je da se u vodosnabdijevanju primijeni kombinacija dvije tarife (cijene), kvantitativna cijena po  $1\text{ m}^3$  utrošene vode i fiksna cijena za fizička lica po osnovu stambene jedinice (domaćinstva), a za pravna lica po profilu vodomjera. Veće cijene po osnovu povećane potrošnje mogle bi se primijeniti u kasnijem periodu.

Treba reći da je i sada u mnogim općinama prisutna kombinacija dvije tarife, količinske po potrošnji vode i fiksne po osnovu održavanja mjernih uređaja. Za jedinicu mjere za ispuštenu otpadnu vodu predlaže se samo količinska cijena u odnosu na količinu ispuštene otpadne vode u javni kanalizacioni sistem. S obzirom da još uvijek ne postoje mjerni uređaji za ispuštenu otpadnu vodu, za obračun bi se koristile količine isporučene (potrošene) vode korisniku usluge, i to  $\text{m}^3$ .

Jedinicu mjere moguće je odrediti:

- ▷ Odredbama zakona o komunalnim djelatnostima;
- ▷ Odlukom jedinice lokalne samouprave na osnovu ovlaštenja iz Zakona o komunalnim djelatnostima ili
- ▷ Metodologijom za određivanje cijene usluge.

Prijedlog je da se jedinica mjere utvrdi odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima.

## b) Način formiranja cijene usluge

Način formiranja cijene usluge pretpostavlja subjekta koji utvrđuje cijenu usluge i elemente na osnovu kojih se utvrđuje cijena usluge.

Prijedlog je da cijenu usluge utvrđuje davalac usluge, odnosno komunalno preduzeće koje obavlja djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Elementi na osnovu kojih bi se utvrđivala cijena usluge su struktura cijene i metodologija za određivanje cijene usluge.

Način formiranja cijene usluge trebao bi se definisati i urediti kroz odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima.

## c) Struktura cijene usluge

Osnovni princip pri formiranju strukture cijene usluge treba da bude princip „punog pokrivanja troškova“, kojim se treba obezbijediti samoodrživost obavljanja komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Cijena usluge treba da sadrži sve troškove kojima se obezbjeđuje trajno i kvalitetno funkcioniranje sistema vodosnabdijevanja, odnosno sistema odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Cijena usluge minimalno mora obezbijediti nivo proste reprodukcije sistema i treba da sadrži:

- ▷ Pokriće svih materijalnih i drugih troškova vezanih za funkcioniranje sistema;
- ▷ Troškove tekućeg i investicionog održavanja i funkcioniranja sistema na koji se odnosi ta cijena;
- ▷ Amortizaciju, koja se sastoji iz amortizacije stalnih sredstava davaoca usluge i amortizacije stalnih infrastrukturnih sistema, odnosno dobara u općoj upotrebi;
- ▷ Sredstva za lične dohotke i zajedničku potrošnju zaposlenih;
- ▷ Zakonske i ugovorne obaveze;
- ▷ Otplate kredita;
- ▷ Sredstva akumulacije;
- ▷ Sredstva rezervi u skladu sa zakonskim propisima;
- ▷ Sredstva za nužnu rekonstrukciju i modernizaciju postojećih kapaciteta, objekata i uređaja sistema.

Cijena usluge može sadržavati i dio sredstava za proširenu reprodukciju, u skladu sa općinskim planovima razvoja.

Struktura cijene usluge treba biti utvrđena odredbama zakona o komunalnim djelatnostima, a njena detaljnija razrada treba biti provedena kroz metodologiju za određivanje cijene usluge.

## d) Metodologija za određivanje cijene usluge

U cilju definiranja načina utvrđivanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u BiH donijet će se metodologija za određivanje cijena usluga, kojom se treba omogućiti puno pokrivanje troškova u djelatnosti, a time i uslovi za samoodrživost djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Detaljnije definiranje metodologije dat će se u Poglavlju 7.1.2. ovog dokumenta.

## e) Utvrđivanje cijene usluge

Visinu cijene usluge utvrđuje davalac komunalne usluge vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, odnosno njegova nadležna služba.

U utvrđivanju visine cijene usluge davalac komunalne usluge dužan je pridržavati se odredaba zakona o komunalnim djelatnostima, koje uređuju način, postupak i strukturu cijene usluge, kao i metodologije za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

## f) Zahtjev za odobrenje cijene usluge

Davalac komunalne usluge podnosi jedinici lokalne samouprave (općina/grad) zahtjev za odobrenje visine cijene usluge. Zahtjev za odobrenje cijene usluge obavezno sadrži:

- ▷ Vrstu komunalne usluge, način obračuna i plaćanja usluge;
- ▷ Strukturu postojeće cijene komunalne usluge;
- ▷ Predloženu novu cijenu usluge i njezinu strukturu;
- ▷ Postotak promjene cijene u odnosu na postojeću;
- ▷ Razloge za promjenu cijene sa detaljnim obrazloženjem i kalkulacijom;
- ▷ Datum primjene nove cijene.

Sadržaj zahtjeva za odobrenje cijene usluge utvrdit će se odredbama zakona o komunalnim djelatnostima.

## g) Postupak nadležnog organa jedinice lokalne samouprave po prijemu zahtjeva za odobrenje cijene usluge

Po prijemu zahtjeva davaoca komunalne usluge za odobrenje cijene usluge, nadležni organ jedinice lokalne samouprave provjerava kompletnost zahtjeva i njegovu usklađenost sa odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima koje uređuju način i postupak utvrđivanja cijene komunalne usluge.

Ako nadležni organ jedinice lokalne zajednice utvrdi da je zahtjev davaoca komunalne usluge nepotpun i da nije izrađen u skladu sa odredbama zakona o komunalnim djelatnostima, vratit će zahtjev davaocu komunalne usluge i tražiti njegovu dopunu.

U slučaju kada nadležni organ jedinice lokalne sa-

mouprave utvrdi kompletnost zahtjeva i njegovu usklađenost sa odredbama zakona o komunalnim djelatnostima, dostavlja zahtjev sa svom pratećom dokumentacijom regulatornom tijelu nadležnom za davanje stručnog mišljenja o opravdanosti zahtjeva i njegovoj usklađenosti sa odredbama zakona o komunalnim djelatnostima i metodologijom za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

## h) Postupak regulatornog tijela u davanju stručnog mišljenja po zahtjevu za odobrenje cijene usluge

Po prijemu zahtjeva za odobrenje cijene usluge sa pratećom dokumentacijom, regulatorno tijelo vrši provjeru poštivanja metodologije za određivanje cijene usluge i usklađenosti zahtjeva sa odredbama zakona o komunalnim djelatnostima, koje uređuju postupak utvrđivanja i odobrenja cijene usluge.

Ukoliko analizom zahtjeva za odobrenje cijene usluge regulatorno tijelo utvrdi usklađenost zahtjeva sa metodologijom za određivanje cijene usluge i odredbama zakona o komunalnim djelatnostima, dat će pozitivno mišljenje i saglasnost na odobrenje cijene usluge. Ukoliko regulatorno tijelo utvrdi da zahtjev za odobrenje cijene usluge nije izrađen u skladu sa metodologijom za određivanje cijene usluge, dat će negativno mišljenje i neće dati saglasnost za odobrenje cijene usluge. Svoje mišljenje, odnosno saglasnost na dostavljeni zahtjev za odobrenje cijene usluge regulatorno tijelo je obavezno dostaviti u roku od osam dana po prijemu zahtjeva, što će se regulirati kroz odredbe zakona o komunalnim djelatnostima.

Administrativno pozicioniranje, status i nadležnosti regulatornog tijela detaljnije će se definirati i obraditi u Poglavlju 7.1.3. ovog dokumenta.

## i) Postupak nadležnog organa jedinice lokalne samouprave po dobijanju mišljenja od strane regulatornog tijela

Po prijemu mišljenja, odnosno saglasnosti od strane regulatornog tijela, nadležni organ jedinice lokalne samouprave priprema prijedlog za općinsko/gradsko vijeće koje je nadležno za odobravanje cijena usluga. Ukoliko je mišljenje regulatornog tijela po zahtjevu za odobrenje cijene usluge negativno, nadležni organ jedinice lokalne samouprave će predložiti općinskom/gradskom vijeću da odbije zahtjev za odobrenje cijene usluge. Ukoliko je mišljenje regulatornog tijela pozitivno, odnosno ukoliko regulatorno tijelo daje saglasnost za odo-

brenje cijene usluge, nadležni organ uprave jedinice lokalne samouprave predložit će općinskom/gradskom vijeću da odobri traženu cijenu usluge. U aktu općinskog/gradskog vijeća kojim se odobrava cijena usluge utvrdit će se dan stupanja na snagu nove cijene usluge i obaveza davaoca komunalne usluge da na odgovarajući način upozna korisnike komunalne usluge sa novom cijenom usluge i razlozima za njeno donošenje.

Cijeli postupak za odobravanje cijene usluge, od dana prijema zahtjeva za odobrenje cijene usluge kod općinskog/gradskog organa uprave do donošenja akta općinskog/gradskog vijeća o odobravanju cijene usluge traje 30 dana, što će se utvrditi zakonom o komunalnim djelatnostima. Zakonom o komunalnim djelatnostima će se također utvrditi da se, ukoliko organi općine/grada u tom roku ne riješe (odobre ili odbiju) zahtjev za odobrenje cijene usluge, smatra da je dato pozitivno mišljenje po tom zahtjevu i da se nova cijena usluge može primjenjivati istekom 30 dana.

Ukoliko općinsko/gradsko vijeće odobri povećanje cijene usluge u manjem iznosu od onog na koji je data saglasnost od strane regulatornog tijela, u slučaju gubitka u poslovanju davaoca komunalne usluge prouzrokovanog zbog manje cijene usluge, općina/grad je dužna da taj dio gubitka pokrije sredstvima budžeta općine.

Cijeli postupak odobravanja cijene usluge utvrdit će se odredbama zakona o komunalnim djelatnostima.

### 7.1.2. Metodologija za određivanje cijene usluga

Metodologija za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda treba da bude osnovni dokument na osnovu kojeg će se vršiti usklađivanje i odobravanje cijena usluga u tim djelatnostima.

Metodologijom će se utvrditi struktura cijene usluga, s tim što će osnovni princip u određivanju cijene usluge biti „puno pokrivanje svih troškova“. Metodologijom će se propisati da cijena usluge mora biti takva da omogućiti pokrivanje svih operativnih, ali i troškova investicionog održavanja cjelokupne postojeće infrastrukture, kao i pokrivanje indirektnih i troškova resursa u mjeru određenoj zakonom.

Metodologijom se može propisati (ali i ne

mora) da cijena usluge sadrži i dio za proširenu reprodukciju, odnosno investicije u razvoj i proširenje sistema, što će zavisiti od jedinica lokalne samouprave, shodno njihovim planovima razvoja komunalnih djelatnosti i uopće.

Metodologijom se može predvidjeti da cijena usluge bude takva da je platežno dostupna za većinu građana lokalne zajednice. Međutim, ukoliko to nije moguće i u praksi ostvariti, taj problem se mora rješavati u jedinicama lokalne samouprave kroz uvođenje sistema subvencioniranja komunalnih usluga za određene kategorije lica u stanju socijalne potrebe. Sredstva za subvencije morala bi se obezbijediti u budžetima jedinica lokalne samouprave.

Metodologija ne smije derogirati nijednu postojeću zakonsku obavezu u oblasti finansijsko-računovodstvenog poslovanja.

Metodologija za određivanje cijena usluga trebala bi biti harmonizirana između entiteta i propisana (donesena) na nivou entiteta. U Republici Srpskoj to neće biti problem jer je zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti na entitetskom nivou. U Federaciji BiH je trenutno stanje takvo da zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti leži na kantonima. Međutim, s obzirom da je oblast voda, u koju spadaju i komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, prema Ustavu FBiH u zajedničkoj nadležnosti Federacije BiH i kantona, može se zauzeti stav da su i komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u zajedničkoj nadležnosti Federacije BiH i kantona, pa da se u skladu sa tim stanovištem metodologija donese na nivou Federacije BiH. Izrada Nacrta metodologije za određivanje cijena usluge vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda je predmet drugog dokumenta u okviru projekta UNDP-a „Regulatorni okvir za tarifiranje usluga“, koji se radi istovremeno sa ovim dokumentom.

### 7.1.3. Regulatorno tijelo u postupku utvrđivanja cijena usluga

U prethodnom dokumentu UNDP-a „Regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u BiH“ utvrđena je potreba da se u sklopu regulatornog okvira predvidi i uspostava regulatornog tijela kojem će se dati određene nadležnosti u postupku odobravanja cijena usluga. Osnovni zadatak regulatornog tijela bio bi davanje stručnog mišljenja

o usklađenosti zahtjeva za odobravanje cijene usluge sa metodologijom za određivanje cijene usluga i odredbama zakona o komunalnim djelatnostima, koje uređuju postupak utvrđivanja i odobravanja cijena usluga.

Mjere i aktivnosti na uspostavi regulatornog tijela u postupku utvrđivanja i odobravanja cijena usluga detaljno su obrađene u Poglavlju 7.2.

#### 7.1.4. Korištenje *benchmarkinga* u postupku utvrđivanja cijena usluga

U postupku utvrđivanja cijena usluga i ocjeni uspješnosti davalaca usluga u oblasti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda koristit će se niz indikatora (pokazatelja) vezanih za obavljanje djelatnosti i poslovanje davalaca usluga.

Određivanje referentnih tačaka, odnosno pokazatelja (*benchmarking*) treba da omogućiti davaocima usluga pripremu izvještaja za njihovo pozicioniranje u odnosu na druge subjekte, kako unutar entiteta i države, tako i u odnosu na regionalne prosjeke i dobre prakse u njihovim oblastima.

Dio problematike *benchmarkinga* obradiće se u određenoj (potrebnoj) mjeri u okviru dokumenta Nacrt metodologije za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u BiH.

Mogućnosti uspostave modela/sistema pokazatelja poslovanja vodovodnih preduzeća i određivanja referentnih tačaka (*benchmarking*) analizirat će se i razvijati u okviru Dunavskog vodnog programa. Uspostava *benchmarkinga* poslovanja vodovodnih preduzeća u BiH moguća je kroz izmjene i dopune entitetskih zakona o vodama. Ukoliko bi se utvrdila zajednička zakonodavna nadležnost Federacije BiH i kantona u komunalnim djelatnostima, uspostava *benchmarkinga* u BiH bila bi moguća i kroz odredbe entitetskih zakona o komunalnim djelatnostima.

#### 7.1.5. Preduslovi za uvođenje i primjenu regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga

U svim zakonima o komunalnim djelatnostima (Republika Srpska, Federacija BiH, kantoni u FBiH i

Brčko distrikt) stoji odredba kojom je utvrđeno da „**općine obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti**“. Osim što u Zakonu o komunalnim djelatnostima Unsko-sanskog kantona stoji odredba da općine „**načinom organizovanja i povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti i politikom cijena komunalnih usluga, obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti po načelima održivog razvoja**“, ostali zakoni o komunalnim djelatnostima uglavnom ostaju samo na odredbi da općine obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti, ali ne i na koji način.

To je i razlog što općine nedovoljno vode brigu o obavljanju i razvoju komunalnih djelatnosti. Stoga se **u zakonima o komunalnim djelatnostima mora detaljnije definirati i regulirati način na koji općine obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti**.

Odredbe zakona o komunalnim djelatnostima, **koje uređuju povjeravanje** obavljanja komunalnih djelatnosti **moraju biti detaljnije i konkretnije** i moraju jasno definirati pod kojim se uslovima povjerava obavljanje komunalnih djelatnosti i na koji način se moraju obavljati komunalne djelatnosti. Kada je u pitanju osnivanje javnih komunalnih preduzeća, **zakonom se mora definirati sadržaj općinske odluke o osnivanju javnih preduzeća, uključujući i način formiranja cijena komunalnih usluga i proizvoda**. Također se mora definirati **način organiziranja djelatnosti** tako da svaka komunalna djelatnost bude organizirana u poseban organizacioni oblik sa razdvojenim računovodstvenim poslovima, kako bi se moglo pratiti poslovanje svake komunalne djelatnosti posebno. Kad je u pitanju politika cijena komunalnih usluga, **zakonom treba utvrditi obavezu da cijena komunalnih usluga i proizvoda mora obezbijediti održivi razvoj djelatnosti**, odnosno poslovanje minimalno na nivou proste reprodukcije.

Zbog specifičnosti komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, zakonom o komunalnim djelatnostima trebala bi se propisati obaveza da će se međusobni odnosi, prava i obaveze jedinice lokalne samouprave, kao osnivača JKP koje obavlja komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, i JKP kao davaoca tih komunalnih usluga urediti posebnim aktom, ugovorom ili sporazumom. Predmet ugovora (sporazuma) treba da bude definisanje i uređenje odnosa, prava i obaveza, oblika i načina saradnje između jedinice lokalne samouprave i javnog komunalnog preduzeća u obavljanju

nju i razvoju komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Pored navedenih dopuna zakona o komunalnim djelatnostima, potrebno je izvršiti **usklađivanje zakona o komunalnim djelatnostima sa odredbama zakona o lokalnoj samoupravi i zakona o zaštiti potrošača.**

Kad je u pitanju legislativa općina u oblasti komunalnih djelatnosti neophodno je izvršiti **usklađivanje općinskih odluka o osnivanju (organizovanju) javnih komunalnih preduzeća sa zakonom o komunalnim djelatnostima, zakonom o javnim preduzećima i zakonom o privrednim društvima, te donijeti (ili novelirati postojeće) odluke o obavljanju komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.** Nakon toga bit će potrebno izvršiti odgovarajuće **izmjene i dopune statuta** javnih komunalnih preduzeća, a naročito **pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta javnih komunalnih preduzeća.**

Navedene izmjene i dopune u legislativi i u aktima javnih komunalnih preduzeća su preduslovi za uspješno uspostavljanje i funkcioniranje novog regulatornog okvira za utvrđivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

## 7.2. Mjere i aktivnosti na uspostavi regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga

Prijedlogom Regulatornog okvira za utvrđivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, kao jedan od elemenata regulatornog okvira predviđa se uspostava regulatornog tijela sa osnovnim zadatkom davanja mišljenja (ili saglasnosti) općinama/gradovima po zahtjevima za odobravanje cijena usluga prispjelih od davalaca komunalnih usluga.

### 7.2.1. Analiza mogućih opcija administrativnog nivoa regulatornog tijela

U analizi mogućih opcija administrativnog pozicioniranja regulatornog tijela mora se početi od zakonodavne nadležnosti u oblasti komunalnih djelatnosti, jer će se uspostava novog regulatornog

okvira za utvrđivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, uključujući i uspostavu regulatornog tijela, regulirati kroz odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima Republike Srpske, kantona u Federaciji BiH i Brčko distrikta. Trenutno, Federacija BiH nema zakonodavnu nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti jer je odredbama svih kantonalnih zakona u komunalnim djelatnostima stavljen van snage prijeratni Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list SRBiH“, broj: 20/90), koji je Federacija BiH prihvatila kao svoj zakon.

U prethodno urađenom dokumentu UNDP-a „Regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u BiH“ izvršena je analiza mogućih opcija administrativnog pozicioniranja regulatornog tijela, pa će se i u ovom dokumentu dati kratak osvrt na te opcije:

#### a) Nivo BiH

S obzirom na sličnost u poslovanju i položaju komunalnih preduzeća u Bosni i Hercegovini, optimalno rješenje (opcija) bilo bi da se regulatorno tijelo uspostavi na nivou Bosne i Hercegovine. Međutim, kako Bosna i Hercegovina nema zakonodavnu nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti, ne postoji pravni osnov za uspostavu regulatornog tijela na nivou Bosne i Hercegovine.

#### b) Entitetski nivo

Kada se govori o uspostavi regulatornog tijela na nivou entiteta, postoji razlika između Republike Srpske i Federacije BiH. Zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti u Republici Srpskoj je na nivou entiteta. Prema tome, nema problema da se regulatorno tijelo uspostavi na tom nivou i to bi bilo optimalno rješenje.

U Federaciji BiH problem predstavlja činjenica da je zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti na nivou kantona.

Međutim, ako se analiziraju odredbe Ustava FBiH, koje uređuju podjelu nadležnosti između Federacije i kantona, postavlja se pitanje da li zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti treba biti u isključivoj nadležnosti kantona ili u zajedničkoj nadležnosti kantona i Federacije BiH. U prilog toj dilemi ide činjenica da je oblast voda, u koju spadaju i komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, spada u zajedničke nadležnosti kantona i Federacije BiH, te da je ta oblast

regulirana federalnim i kantonalnim zakonima o upravljanju otpadom.

Ova dilema mogla bi se prevazići dogovorom između Federacije BiH i kantona ili traženjem mišljenja Ustavnog suda FBiH.

Ukoliko bi se prihvatilo stanovište da su komunalne djelatnosti u zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona, ne bi bilo problema da se regulatorno tijelo uspostavi na nivou Federacije BiH. Druga mogućnost uspostave regulatornog tijela na nivou Federacije BiH je da se to postigne zaključivanjem sporazuma između kantona i Federacije BiH o uspostavi zajedničkog regulatornog tijela na nivou Federacije BiH, što bi se moralo predvidjeti i u odredbama kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima.

### c) Kantonalni nivo

Ukoliko se ne bi mogla ostvariti opcija uspostavljanja regulatornog tijela na nivou Federacije BiH, kao jedino rješenje ostaje uspostava regulatornog tijela na nivou svakog kantona, što bi se provelo kroz kantonalne zakone o komunalnim djelatnostima. U tom slučaju postoji mogućnost da sporazumom dva ili više kantona može uspostaviti zajedničko regulatorno tijelo, što bi se također uredilo kroz kantonalne zakone o komunalnim djelatnostima.

### d) Nivo Brčko distrikta

S obzirom na zakonodavnu nadležnost Distrikta u oblasti komunalnih djelatnosti, kao jedina opcija nameće se uspostava regulatornog tijela na nivou Brčko distrikta, kroz odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima.

## 7.2.2. Prijedlog administrativnog nivoa, statusa i nadležnosti regulatornog tijela

Na osnovu analiza mogućih administrativnih nivoa regulatornog tijela predlaže se sljedeće:

1. U Republici Srpskoj regulatorno tijelo će se uspostaviti na nivou entiteta.
2. U Federaciji Bosne i Hercegovine regulatorno tijelo će se uspostaviti na nivou kantona. Međutim, ukoliko bi se zauzeo (usaglasio) stav da Federacija BiH i kantoni u FBiH imaju zajedničku zakonodavnu nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti, tada bi se regulatorno tijelo moglo uspostaviti na nivou Federacije BiH.

3. U Brčko distriktu regulatorno tijelo bi se uspostavilo na nivou Distrikta.

Osnivanje (uspostavljanje) regulatornog tijela provelo bi se kroz odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima Republike Srpske, kantona u Federaciji BiH i Brčko distrikta.

U slučaju da se prihvati stav da Federacija BiH i kantoni u FBiH imaju zajedničku zakonodavnu nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti, tada bi se regulatorno tijelo uspostavilo odredbama federalnog Zakona o komunalnim djelatnostima.

Moguća su dva načina uspostave regulatornog tijela, i to:

1. Da se regulatorno tijelo osnuje (uspostavi) direktno odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima ili
2. Da se odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima utvrdi ovlaštenje Vladi ili organu uprave nadležnom za poslove iz oblasti komunalnih djelatnosti.

Nosioci zakonodavne nadležnosti (entiteti, kantoni i Brčko distrikt) će odlučiti o načinu osnivanja (uspostave) regulatornog tijela.

Prijedlog je da regulatorno tijelo bude komisija sa nazivom „Regulatorna komisija za cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda“.

Regulatorna komisija imala bi tri člana (predsjednika i dva člana).

Regulatorna komisija bila bi samostalna u svom radu. Regulatorna komisija ne bi imala svojstvo pravnog lica. Administrativne i druge poslove za Regulatornu komisiju obavljali bi organi uprave nadležni za poslove iz oblasti komunalnih djelatnosti (entitetska i kantonalna ministarstva, odnosno nadležno odjeljenje u Brčko distriktu). Regulatorna komisija financirala bi se iz sredstava budžeta nadležnog nivoa vlasti.

Regulatorna komisija donijela bi Poslovnik o radu kojim bi uredila način rada i odlučivanja regulatorne komisije.

Predlaže se da u početku regulatorna tijela kao nadležnost imaju isključivo davanje stručnog mišljenja u postupku utvrđivanja i odobravanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, što je i osnovni cilj ove Studije. Regulatorna tijela ne bi trebala imati bilo kakve nadležnosti koje spadaju u domenu nadležnih organa uprave.



### 7.3. Mjere i aktivnosti na izmjenama i dopunama zakona o komunalnim djelatnostima koje se odnose na uspostavu regulatornog okvira i regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga (FBiH, RS, kantoni, Brčko distrikt)

Uspostava i elementi regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda uredit će se i definirati kroz odredbe zakona o komunalnim djelatnostima RS, kantona u Federaciji i Brčko distrikta.

Ukoliko bi se u međuvremenu riješila dilema oko zakonodavne nadležnosti u oblasti komunalnih djelatnosti između Federacije BiH i kantona i utvrdila zajednička nadležnost Federaciji BiH i kantona, tada bi se pojedini elementi regulatornog okvira, kao što su metodologija za određivanje cijena usluga i regulatorno tijelo za davanje stručnog mišljenja u postupku odobravanja cijena usluga, mogli regulirati kroz Zakon o komunalnim djelatnostima FBiH.

#### 7.3.1. Prijedlog izmjena i dopuna odredaba zakona o komunalnim djelatnostima koje se odnose na problematiku cijena usluga

U važećim zakonima o komunalnim djelatnostima Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine, kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta, problematika cijena komunalnih usluga odnosi se na sve komunalne djelatnosti, uključujući i komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

S obzirom da je predmet ove Studije regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, prijedlozi vezani za uspostavu regulatornog okvira odnosit će se na komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Međutim, zakonodavac će odlučiti hoće li se problematika cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda regulirati odvojeno od ostalih komunal-

nih djelatnosti ili će se regulatorni okvir odnositi i na druge komunalne djelatnosti.

S obzirom da je problematika cijena komunalnih usluga u važećim zakonima o komunalnim djelatnostima regulirana različito, nije moguće dati prijedloge za izmjene i dopune odredbi koje uređuju cijene komunalnih usluga za svaki zakon posebno. Zato će prijedlog obuhvatiti cijelo poglavlje cijena komunalnih usluga, a svaki zakonodavac bi u skladu sa tim prijedlogom vršio izmjene i dopune u svom zakonu ili bi prijedlog preuzeo u cijelosti.

Prijedlog poglavlja koje bi definiralo i uredilo uspostavu regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda bio bi sljedeći:

# POGLAVLJE: CIJENE KOMUNALNIH USLUGA VODOSNABDIJEVANJA I ODVODNJE I PREČIŠĆAVANJA OTPADNIH VODA

## Član \_\_\_\_

### (Regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda)

- (1) Regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda (u daljem tekstu: regulatorni okvir) čini niz elemenata i radnji u postupku utvrđivanja i odobravanja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u (Republici Srpskoj, Kantonu \_\_\_\_\_, Brčko distriktu).
- (2) Osnovni elementi regulatornog okvira su:
  - a) jedinica mjere za obračun i plaćanje komunalne usluge vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda (u daljem tekstu: komunalna usluga);
  - b) struktura cijene komunalne usluge;
  - c) metodologija za određivanje cijene komunalne usluge;
  - d) utvrđivanje cijene komunalne usluge;
  - e) zahtjev za odobrenje cijene komunalne usluge;
  - f) postupak nadležnog organa općine/grada po prijemu zahtjeva za odobrenje cijene komunalne usluge;
  - g) regulatorno tijelo za davanje stručnog mišljenja po zahtjevu za odobrenje cijene komunalne usluge (u daljem tekstu: regulatorno tijelo);
  - h) postupak regulatornog tijela u davanju stručnog mišljenja po zahtjevu za odobrenje cijene komunalne usluge;
  - i) postupak nadležnog organa općine/grada po dobijanju stručnog mišljenja regulatornog tijela;
  - j) stupanje na snagu nove cijene komunalne usluge.“

## Član \_\_\_\_

### (Jedinica mjere za obračun komunalne usluge)

- (1) Jedinica mjere na osnovu koje se vrši obračun komunalne usluge vodosnabdijevanja je 1m<sup>3</sup> isporučene vode.
- (2) Jedinica mjere na osnovu koje se vrši obračun komunalne usluge odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda je 1m<sup>3</sup> isporučene vode.
- (3) Ukoliko neki od korisnika usluga ima ugrađeno brojilo za obračun ispuštene otpadne vode u javni sistem odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, jedinica mjere je 1m<sup>3</sup> ispuštene vode.

## Član \_\_\_\_

### (Struktura cijene komunalne usluge)

- (1) Cijena komunalne usluge vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda mora obezbijediti nivo proste reprodukcije i treba da sadrži:
  - a) Pokriće svih materijalnih i drugih troškova vezanih za funkcioniranje sistema;
  - b) Troškove tekućeg i investicionog održavanja i funkcioniranja sistema na koji se cijena odnosi;
  - c) Amortizaciju, koja se sastoji iz stalnih sredstava davaoca komunalne usluge i amortizacije stalnih infrastrukturnih sistema, odnosno dobara u općoj upotrebi;
  - d) Sredstva za lične dohotke i zajedničku potrošnju zaposlenih;
  - e) Zakonske i ugovorne obaveze;
  - f) Otplate kredita;
  - g) Sredstva akumulacije;
  - h) Sredstva rezervi u skladu sa zakonskim propisima;
- (2) Cijena komunalne usluge, pored kvantitativnog dijela (po jedinici utrošene količine vode) može

sadržavati i pretplatu (fiksni dio).

- (3) Cijena komunalne usluge može sadržavati i dio sredstava za proširenu reprodukciju, u skladu sa općinskim/gradskim planovima razvoja.
- (4) Sredstva za proširenu reprodukciju utvrđuju se u postotku od cijene komunalne usluge koja važi za programom utvrđen period, a koristi se strogo namjenski

#### **Član \_\_\_\_**

#### **(Metodologija za određivanje cijene komunalne usluge)**

- (1) U cilju definisanja postupka i načina utvrđivanja cijena komunalne usluge donosi se Metodologija za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda (u daljem tekstu: Metodologija).
- (2) Metodologijom treba omogućiti puno pokrivanje svih troškova u obavljanju djelatnosti, kao i samo-održivost djelatnosti.
- (3) Metodologija mora biti u skladu sa strukturom cijene komunalne usluge iz člana \_\_\_\_ ovog Zakona.
- (4) Metodologiju donosi Vlada \_\_\_\_ distrikta). (Republike Srpske, Kantona \_\_\_\_\_, Brčko

#### **Član \_\_\_\_**

#### **(Utvrđivanje cijene komunalne usluge)**

- (1) Cijenu komunalne usluge utvrđuje davalac komunalne usluge.
- (2) U utvrđivanju cijene komunalne usluge davalac komunalne usluge je dužan u potpunosti se pridržavati Metodologije.

#### **Član \_\_\_\_**

#### **(Zahtjev za odobrenje cijene komunalne usluge)**

- (1) Davalac komunalne usluge podnosi nadležnom organu općine/grada zahtjev za odobrenje cijene komunalne usluge.
- (2) Zahtjev za odobrenje cijene komunalne usluge obavezno sadrži:
  - a) Vrstu komunalne usluge, način obračuna i plaćanja komunalne usluge;
  - b) Strukturu postojeće cijene komunalne usluge;
  - c) Predloženu novu cijenu komunalne usluge i njezinu strukturu;
  - d) Postotak promjene cijene komunalne usluge u odnosu na postojeću cijenu;
  - e) Razloge za promjenu cijene komunalne usluge sa detaljnim obrazloženjem i kalkulacijom;
  - f) Godišnji izvještaj o poslovanju i godišnji obračun iz posljednje godine;
  - g) Plan poslovanja iz kojeg proizlazi zahtjev za odobrenje cijene komunalne usluge;
  - h) Datum primjene nove cijene komunalne usluge.

#### **Član \_\_\_\_**

#### **(Postupak nadležnog organa po prijemu zahtjeva)**

- (1) Po prijemu zahtjeva davaoca komunalne usluge za odobrenje cijene komunalne usluge nadležni organ općine/grada provjerava kompletnost zahtjeva i njegovu usklađenost sa odredbama ovog Zakona (o komunalnim djelatnostima), koje uređuju način i postupak utvrđivanja cijene komunalne usluge.
- (2) Ako nadležni organ općine/grada utvrdi da je zahtjev davaoca komunalne usluge nepotpun ili da nije izrađen u skladu sa odredbama ovog Zakona (o komunalnim djelatnostima), zahtjev će vratiti davaocu komunalne usluge i tražiti njegovu dopunu.
- (3) Ako nadležni organ općine/grada utvrdi kompletnost zahtjeva i njegovu usklađenost sa odredbama ovog Zakona (o komunalnim djelatnostima), dostavit će zahtjev sa svom pratećom dokumentacijom regulatornom tijelu nadležnom za davanje stručnog mišljenja o opravdanosti zahtjeva i njegovoj usklađenosti sa odredbama ovog Zakona (o komunalnim djelatnostima) i Metodologijom.

**Član \_\_\_\_\_**  
**(Regulatorno tijelo za određivanje cijene komunalne usluge)**

- (1) U cilju davanja stručnog mišljenja po zahtjevu davaoca komunalne usluge za odobrenje cijene komunalne usluge, osniva se regulatorno tijelo za određivanje cijena komunalnih usluga.
- (2) Naziv regulatornog tijela je Regulatorna komisija za određivanje cijena komunalnih usluga vodospajanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda (u daljem tekstu: Regulatorna komisija).
- (3) Regulatorna komisija nema svojstvo pravnog lica. (4) Regulatorna komisija je samostalna u svom radu.
- (5) Regulatorna komisija formira se u sastavu organa uprave nadležnog za komunalne djelatnosti (entitetska i kantonalna ministarstva, nadležno odjeljenje u Brčko distriktu). (6) Regulatorna komisija ima tri člana, predsjednika i dva člana.
- (7) Članovi Regulatorne komisije biraju se u postupku provedenom po javnom konkursu, koji se objavljuje u najmanje dva dnevna lista i "Službenim novinama \_\_\_\_\_ (Republike Srpske, Kantona \_\_\_\_\_, Brčko distrikta)"
- (8) Javni konkurs iz stava 3. ovog člana objavljuje, na osnovu ovlaštenja Vlade, organ uprave nadležan za komunalne djelatnosti (entitetska i kantonalna ministarstva, nadležno odjeljenje u Brčko distriktu) \_\_\_\_\_.
- (9) Regulatornu komisiju svojim aktom imenuje Vlada \_\_\_\_\_ (Republike Srpske, Kantona \_\_\_\_\_, Brčko distrikta).
- (10) Rješenje o imenovanju Komisije objavljuje se u "Službenim novinama \_\_\_\_\_ (Republike Srpske, Kantona \_\_\_\_\_, Brčko distrikta)"
- (11) Članovi Komisije se imenuju za period od pet godina, uz mogućnost njihovog reizbora. (12) Članovi Komisije pored općih uslova, moraju ispunjavati i posebne uslove za imenovanje:
  - a) Visoka stručna sprema iz oblasti inženjerstva, ekonomije ili prava sa odgovarajućim višegodišnjim profesionalnim iskustvom u sektoru voda ili komunalnih djelatnosti;
  - b) Prethodno iskustvo i znanja o pitanjima vezanim za komunalne djelatnosti, posebno o pitanjima rada i poslovanja javnih komunalnih preduzeća;
  - c) Komunikacijske i organizacijske sposobnosti i sposobnosti kreativnog i timskog rada;
  - d) Znanje engleskog jezika ili nekog drugog svjetskog jezika.
- 13) Članovi Komisije mogu biti i zaposlenici nadležnog organa uprave u čijem sastavu se Komisija formira.
- 14) Administrativne i druge poslove za Regulatornu komisiju obavlja organ uprave nadležan za komunalne djelatnosti (Republike Srpske, kantona u FBiH, Brčko distrikta).
- 15) Regulatorna komisija financira se iz sredstava budžeta (Republike Srpske, kantona u FBiH, Brčko distrikta).
- 16) Regulatorna komisija donosi Poslovnik o radu kojim se uređuje način rada i odlučivanja u postupku davanja stručnog mišljenja po zahtjevu davaoca komunalne usluge za odobrenje cijene komunalne usluge, kao i druga pitanja vezana za rad Regulatorne komisije.

**Član \_\_\_\_\_**  
**(Nadležnost Regulatorne komisije)**

Nadležnost Regulatorne komisije je davanje stručnog mišljenja u postupku odobravanja cijena komunalnih usluga po zahtjevu davaoca komunalnih usluga i njegovoj usklađenosti sa Metodologijom.

**Član \_\_\_\_\_**  
**(Postupak Regulatorne komisije u davanju stručnog mišljenja)**

- (1) Po prijemu zahtjeva davaoca komunalne usluge za odobrenje cijene komunalne usluge sa pratećom dokumentacijom, Regulatorna komisija vrši provjeru usklađenosti zahtjeva sa Metodologijom i odredbama ovog Zakona (o komunalnim djelatnostima) koje uređuju postupak utvrđivanja i odobravanja cijena komunalne usluge.
- (2) Ukoliko analizom zahtjeva za odobrenje cijene komunalne usluge Regulatorna komisija utvrdi usklađenost zahtjeva sa Metodologijom i odredbama ovog Zakona (o komunalnim djelatnostima), dat će pozitivno stručno mišljenje i saglasnost za odobrenje cijene komunalne usluge.
- (3) Ukoliko Regulatorna komisija utvrdi da zahtjev za odobrenje cijene komunalne usluge nije izrađen

u skladu sa Metodologijom, dat će negativno stručno mišljenje i neće dati saglasnost za odobrenje cijene komunalne usluge.

- (4) Svoje stručno mišljenje, odnosno saglasnost za odobrenje cijene komunalne usluge Regulatorna komisija je obavezna dostaviti, u pisanoj formi, nadležnom organu općine/grada u roku od 8 dana od dana prijema zahtjeva.

#### Član \_\_\_\_

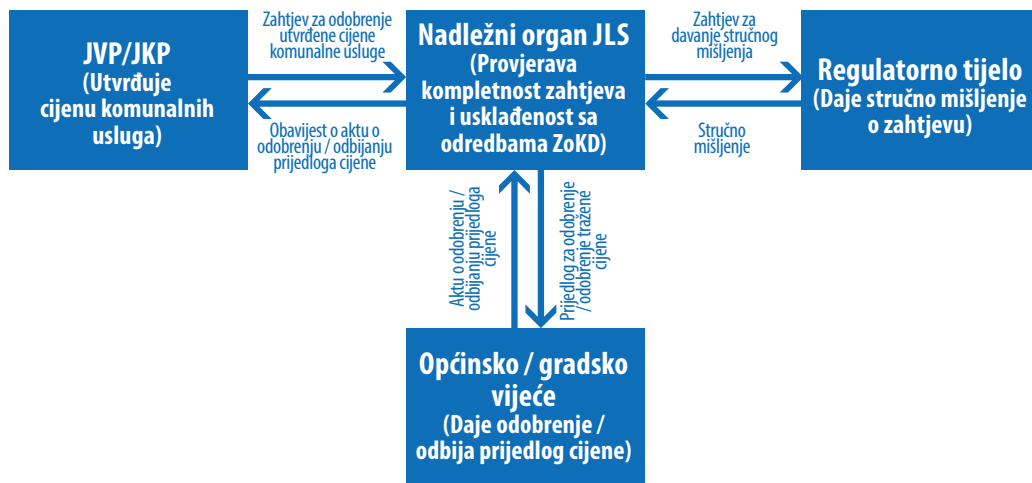
##### (Postupak nadležnog organa po dobijanju stručnog mišljenja Regulatorne komisije)

- (1) Po prijemu stručnog mišljenja Regulatorne komisije, nadležno organ općine/grada priprema prijedlog za općinsko/gradsko vijeće koje je nadležno za odobravanje cijene komunalne usluge.
- (2) Ukoliko je mišljenje Regulatorne komisije po zahtjevu za odobrenje cijene komunalne usluge negativno, nadležni organ općine/grada će predložiti općinskom/gradskom vijeću da odbije zahtjev za odobrenje cijene komunalne usluge.
- (3) Ukoliko je mišljenje Regulatorne komisije pozitivno, odnosno ukoliko Regulatorna komisija da saglasnost za odobrenje cijene komunalne usluge, nadležni organ općine/grada će predložiti općinskom i gradskom vijeću da odobri traženu cijenu komunalne usluge.
- (4) U aktu općinskog/gradskog vijeća kojim je odobrena cijena komunalne usluge utvrdit će se dan stupanja na snagu nove cijene komunalne usluge i obaveza davaoca komunalne usluge da na odgovarajući način upozna korisnike komunalne usluge sa novom cijenom komunalne usluge i razlozima za njeno donošenje.
- (5) Postupak za odobrenje cijene komunalne usluge, od dana podnošenja zahtjeva za odobrenje cijene komunalne usluge do donošenja akta općinskog/gradskog vijeća o odobrenju cijene komunalne usluge, odnosno odbijanju zahtjeva za odobrenje cijene komunalne usluge traje 30 dana.
- (6) Ukoliko općina/grad u roku iz prethodnog stava ne riješi (odobri ili odbije) zahtjev za odobrenjem cijene komunalne usluge, smatrat će se da je dato pozitivno mišljenje po tom zahtjevu i da se nova cijena komunalne usluge može primjenjivati istekom 60 dana od dana podnošenja zahtjeva.

#### Član \_\_\_\_

##### (Nepostupanje općinskog/gradskog vijeća po pozitivnom mišljenju Regulatorne komisije)

Ukoliko općinsko/gradsko vijeće ne odobri povećanje cijene komunalne usluge ili ga odobri u manjem iznosu od onoga na koji je data saglasnost Regulatorne komisije, u slučaju gubitaka u poslovanju davaoca komunalne usluge prouzrokovanog zbog manje cijene komunalne usluge, općina/grad je dužna da taj dio gubitka pokrije sredstvima budžeta grada/općine.



Slika 1. Postupak utvrđivanja cijena usluga

## POGLAVLJE: KAZNENE ODREDBE

U Poglavlju Kaznene odredbe treba predvidjeti prekršajne kazne, u slučaju nepostupanja po odredbama ovog Zakona (o komunalnim djelatnostima) koje uređuju postupak utvrđivanja i odobravanja cijena komunalnih usluga, za davaoca komunalne usluge, nadležni organ općine/grada i Regulatornu komisiju.

## POGLAVLJE: PRIJELAZNE ODREDBE

U poglavlju Prijelazne odredbe treba utvrditi rokove za donošenje Metodologije, imenovanje Regulatorne komisije i usklađivanje općinskih/gradskih propisa iz oblasti komunalnih djelatnosti sa predloženim odredbama koje reguliraju Regulatorni okvir za određivanje cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Zakonodavni organi Republike Srpske, kantona u Federaciji BiH i Brčko distrikta odlučit će da li će ići na izmjene i dopune postojećih odredbi o utvrđivanju i odobrenju cijena komunalnih usluga ili će kompletan predloženi tekst Poglavlja – cijene komunalnih usluga preuzeti u tekst svog Zakona o komunalnim djelatnostima.

Ukoliko se odluči da je zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti zajednička između

Federacije BiH i kantona, tada bi se u novom federalnom zakonu o komunalnim djelatnostima utvrdilo da se metodologija za određivanje cijene komunalne usluge i regulatorno tijelo u postupku odobravanja cijena komunalnih usluga donosi, odnosno uspostavlja na nivou Federacije BiH. Sam postupak utvrđivanja i odobravanja cijena komunalnih usluga i dalje bi se regulirao i federalnim i kantonalnim zakonima o komunalnim djelatnostima.

Bilo bi dobro da se pitanje zakonodavne nadležnosti u oblasti komunalnih djelatnosti raspravi na Ustavnom sudu BiH.

### 7.3.2. Prijedlog izmjena i dopuna odredaba zakona o komunalnim djelatnostima kojima bi se stvorili uslovi za uspostavu regulatornog okvira i regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena usluga

Prema odredbama entitetskih i kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju upravljanje, financiranje i unaprjeđenje komunalnih djelatnosti.

Svi entitetski i kantonalni zakoni o komunalnim djelatnostima imaju odredbu kojom je utvrđeno da jedinice lokalne samouprave (općine/gradovi) obezbjeđuju obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, ali ne definišu način na koji se to postiže. Zato se predlaže da se u sve zakone o komunalnim djelatnostima unese odredba koja bi glasila:

#### Član \_\_\_\_\_

#### (Obezbeđenje obavljanja i razvoja komunalnih djelatnosti)

Jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju uslove za obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti po načelima samoodrživosti, kroz sljedeće mjere i aktivnosti:

- Načinom organiziranja i povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti;
- Politikom cijena komunalnih proizvoda i usluga, koja davaocima komunalnih usluga obezbjeđuje poslovanje na nivou proste reprodukcije i proširene reprodukcije, u skladu sa planovima razvoja jedinice lokalne samouprave;
- Obezbeđenjem materijalnih i drugih uslova za razvoj komunalnih djelatnosti i izgradnju i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture;
- Subvencioniranjem troškova komunalnih usluga određenim korisnicima komunalnih usluga;
- Vršanjem upravnog nadzora nad provođenjem Zakona o komunalnim djelatnostima i podzakonskih propisa iz oblasti komunalnih djelatnosti;
- Kontinuiranim praćenjem stanja u komunalnim djelatnostima i poduzimanjem mjera za koje su ovlašteni u cilju rješavanja problema u obavljanju komunalnih djelatnosti;

- Obavljanjem inspekcijskog nadzora nad obavljanjem komunalnih djelatnosti.

U većini zakona o komunalnim djelatnostima postoji odredba kojom je utvrđeno da se „komunalne djelatnosti za čije je obavljanje uslov obezbjeđenje jedinstvenog tehničko-tehnološkog sistema mogu povjeriti samo jednom javnom preduzeću.“ U takve djelatnosti spadaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. U svim zakonima o komunalnim djelatnostima stoji odredba da se javno preduzeće komunalnih djelatnosti osniva odlukom općinskog/gradskog vijeća, ali se pritom nedovoljno ili nikako ne definiše sadržaj te odluke.

Stoga se predlaže da se u tekst zakona o komunalnim djelatnostima unese sljedeća odredba:

#### **Član \_\_\_\_ (Osnivanje javnog preduzeća komunalnih djelatnosti)**

Javno preduzeće komunalnih djelatnosti osniva se odlukom općinskog/gradskog vijeća. Odlukom o osnivanju javnog preduzeća komunalnih djelatnosti bliže se određuje:

- Djelatnost koju obavlja javno preduzeće;
- Davanje na upravljanje i održavanje komunalnih objekata i uređaja javnom preduzeću;
- Uslovi pod kojima se obavlja komunalna djelatnost;
- Unutrašnja organizacija javnog preduzeća;
- Obaveza organizacionog i računovodstvenog odvajanja pojedinih komunalnih djelatnosti;
- Međusobni odnosi, prava, obaveze i odgovornosti općine/grada kao osnivača javnog komunalnog preduzeća i javnog preduzeća kao subjekta kojemu je povjereno obavljanje komunalne djelatnosti;
- Prava i obaveze osnivača u upravljanju javnim preduzećem;
- Način formiranja cijena komunalnih proizvoda i usluga;
- Uslovi pod kojima javno preduzeće obavljanje određenih poslova u obavljanju komunalnih djelatnosti može povjeriti drugom preduzeću.

Sa ciljem definiranja i uređenja odnosa između jedinice lokalne samouprave i javnog komunalnog preduzeća predlaže se da se u zakon o komunalnim djelatnostima uvrsti i sljedeća odredba:

#### **Član \_\_\_\_ (Zaključivanje ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti)**

Između jedinice lokalne samouprave i javnog komunalnog preduzeća kojem je jedinica lokalne samouprave povjerila obavljanje komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda zaključuje se ugovor o obavljanju povjerenih komunalnih djelatnosti.

Ugovor iz prethodnog stava sadrži:

- Djelatnosti za čije se obavljanje zaključuje ugovor;
- Vrijeme na koje se ugovor zaključuje;
- Uslovi pod kojima se obavljaju povjerene komunalne djelatnosti;
- Odnosi između jedinice lokalne samouprave i davaoca komunalnih usluga u obavljanju komunalnih djelatnosti;
- Odgovornosti, prava i obaveze jedinice lokalne samouprave i davaoca komunalne usluge;
- Način formiranja cijena komunalnih usluga;
- Garancije ugovornih strana za ispunjenje ugovora;
- Obaveze davaoca komunalnih usluga prema korisnicima usluga;
- Drugi uslovi vezani za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Pored navedenih prijedloga potrebno je izvršiti i usklađivanje Zakona o komunalnim djelatnostima sa odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o zaštiti potrošača, a po potrebi i sa odredbama Zakona o javnim preduzećima i Zakona o privrednim društvima.

Ovo se naročito odnosi na Republiku Srpsku s obzirom na promjene u organiziranju javnih komunalnih preduzeća, koje nisu bile u skladu sa odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima RS.

### 7.3.3. Prijedlog donošenja novih ili noveliranja postojećih općinskih propisa iz oblasti komunalnih djelatnosti kojima bi se omogućila puna primjena regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga

Nakon donošenja odgovarajućih izmjena i dopuna u zakonima o komunalnim djelatnostima (RS, kantoni u FBiH, Brčko distrikt), bit će potrebno izvršiti i donošenje novih, odnosno noveliranje (usklađivanje sa zakonom o komunalnim djelatnostima) postojećih općinskih propisa iz oblasti komunalnih djelatnosti koji na određeni način reguliraju uspostavu i primjenu regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. To se odnosi na sljedeće općinske/gradske propise:

1. Odluke o osnivanju (organizovanju) javnih komunalnih preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda;
2. Odluke o obavljanju djelatnosti vodosnabdijevanja;
3. Odluke o obavljanju djelatnosti odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Uređenjem regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda kroz odredbe svih zakona o komunalnim djelatnostima postojeće općinske/gradske odluke o načinu formiranja cijena komunalnih proizvoda i usluga, u dijelu koji se odnosi na djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda stavit će se van snage (ili pak cijele odluke).

### 7.3.4. Prijedlog mjera i aktivnosti koje trebaju poduzeti komunalna preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda kojima bi se obezbijedila puna i dosljedna primjena regulatornog okvira u postupku utvrđivanja cijena usluga

Nakon donošenja izmjena i dopuna odredbi zakona o komunalnim djelatnostima i usklađivanja općinskih/gradskih propisa iz oblasti komunalnih

djelatnosti bit će potrebno izvršiti odgovarajuće izmjene i dopune u aktima komunalnih preduzeća, i to:

1. u statutima (javnih) komunalnih preduzeća;
2. u pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u (javnom) komunalnom preduzeću.

Izmjenama i dopunama navedenih akata treba se obezbijediti puna i dosljedna primjena regulatornog okvira za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda od strane (javnog) komunalnog preduzeća.

## 8. PLAN REALIZACIJE MJERA I AKTIVNOSTI ZA OSTVARENJE CILJEVA STUDIJE

Nakon završetka ove Studije i prihvatanja prijedloga Studije od strane zakonodavnih organa u oblasti komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, pristupit će se realizaciji prijedloga Studije kroz izmjene i dopune zakonske regulative i donošenje odgovarajućih provedbenih akata.

### 8.1. Mjere i aktivnosti koje se odnose na zakonodavni nivo (FBiH, RS, kantoni, Brčko distrikt)

Novi regulatorni okvir za određivanje cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda regulirat će se kroz izmjene i dopune postojećih zakona o komunalnim djelatnostima Republike Srpske, kantona u Federaciji BiH i Brčko distrikta.

U Republici Srpskoj aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima treba da pokrene Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS, kao organ državne uprave nadležan za oblast komunalnih djelatnosti.

Kad je u pitanju Federacija BiH, aktivnosti na implementaciji prijedloga Studije, odnosno aktivno-



sti na izmjenama i dopunama postojećih kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima trebaju voditi kantonalna ministarstva nadležna za poslove iz oblasti komunalnih djelatnosti.

Međutim, u Federaciji BiH postoji još jedan način implementacije prijedloga ove Studije, i to kroz donošenje novog federalnog Zakona o komunalnim djelatnostima.

Uspostava regulatornog okvira za određivanje cijena usluga na federalnom nivou je bolja opcija, jer bismo umjesto 10 kantonalnih regulatornih komisija, u tom slučaju, imali samo jednu na federalnom nivou. Ova je opcija samim time i ujedno finansijski prihvatljivija.

Ova opcija zahtijeva prethodno rješavanje dileme oko zakonodavne nadležnosti u oblasti komunalnih djelatnosti, odnosno definisanje da li je zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti isključivo kantonalna, što je trenutno stanje u praksi, ili je podijeljena između Federacije BiH i kantona. Ova dilema može se riješiti dogovorom (sporazumom) između Federacije BiH i kantona, u skladu sa Ustavom FBiH ili traženjem stava Ustavnog suda FBiH po tom pitanju.

Ukoliko bi se zauzeo (usaglasio) stav da je zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti zajednička (podijeljena) između Federacije BiH i kantona, tada bi se išlo na donošenje novog federalnog Zakona o komunalnim djelatnostima, kojim bi se regulisali, između ostalog, odnosi između Federacije BiH i kantona u uređenju komunalnih djelatnosti. Nosioc aktivnosti na donošenju novog federalnog Zakona o komunalnim djelatnostima bilo bi Federalno ministarstvo okoliša i turizma, kao federalni organ državne uprave nadležan za poslove iz oblasti komunalnih djelatnosti. Novi federalni Zakon o komunalnim djelatnostima ne bi smanjivao ovlaštenja kantona u reguliranju komunalnih djelatnosti, već bi samo pojedine elemente regulatornog okvira, kao što su metodologija za određivanje cijena usluga, bili regulirani na nivou Federacije BiH, dok bi se ostali elementi regulatornog okvira regulirali na nivou kantona.

Ukoliko bi se zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti ipak ostala isključivo na nivou kantona, tada ne bi bilo potrebe za donošenjem federalnog Zakona o komunalnim djelatnostima, već bi se regulatorni okvir u cijelosti uredio kroz kantonalne zakone o komunalnim djelatnostima.

Što se tiče Brčko distrikta, aktivnosti na izmjenama

i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima treba da provede Odjeljenje za komunalne poslove.

Nakon donošenja izmjena i dopuna zakona o komunalnim djelatnostima vezano za uspostavu regulatornog okvira donijeli bi se provedbeni propisi kojima bi se donijela metodologija za određivanje cijene komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda i osnovano (imenovano) regulatorno tijelo u postupku odobravanja cijena komunalnih usluga.

Podršku uspostavi regulatornog okvira kroz zakone o komunalnim djelatnostima trebale bi dati asocijacije javnih komunalnih preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda i entitetski savezi općina i gradova.

## 8.2. Mjere i aktivnosti koje se odnose na lokalni nivo (općine/gradovi)

Nakon donošenja izmjena i dopuna zakona o komunalnim djelatnostima (RS, kantoni u FBiH, Brčko distrikt) izvršit će se potrebne izmjene i dopune, vezano za regulatorni okvir, u općinskim propisima koji reguliraju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, i to:

- a) Odluka o osnivanju (organizovanju) javnih komunalnih preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda;
- b) Odluka o obavljanju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja;
- c) Odluka o obavljanju komunalne djelatnosti odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

S obzirom da će se regulatorni okvir za određivanje cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u potpunosti regulirati kroz odredbe zakona o komunalnim djelatnostima, u općinskim odlukama o formiranju cijena komunalnih usluga i proizvoda, stavit će se van snage odredbe koje se odnose na cijene usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

### 8.3. Mjere i aktivnosti koje se donose na subjekte koji obavljaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda (javna i druga komunalna preduzeća)

Nakon donošenja izmjena i dopuna zakona o komunalnim djelatnostima i općinskih/gradskih propisa iz oblasti komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, bit će potrebno izvršiti i određene izmjene i dopune u aktima javnih i drugih komunalnih preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, i to:

- a) Statut (javnog) komunalnog preduzeća;
- b) Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (javnog) komunalnog preduzeća.

Samo sa donošenjem zakonskih i provedbenih propisa na nivou Republike Srpske, (Federacije BiH), kantona u FBiH, Brčko distrikta, usklađivanjem općinskih propisa iz oblasti komunalnih djelatnosti sa zakonom o komunalnim djelatnostima i usklađivanjem akata (javnih) komunalnih preduzeća sa tim propisima, može se očekivati i optimalna provedba regulatornog okvira za određivanje cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

**PRILOZI →**

# **Prilog 1.**

## ZAKONODAVNO-PRAVNI OKVIR

# 1. ZAKONODAVNO-PRAVNI OKVIR

## 1.1. Nivo Bosne i Hercegovine

### 1.1.1. Ustav Bosne i Hercegovine

U članu III 1. Ustava Bosne i Hercegovine, koji govori o nadležnostima Bosne i Hercegovine, uopće se ne spominju ni komunalne djelatnosti ni oblast zaštite okoliša, čija je jedna od komponenti, prema entitetskim zakonima o zaštiti okoliša, i zaštita voda.

U članu III 3. a) Ustava utvrđeno je da „**sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima**“.

Zbog navedene nedorečenosti i nepreciznosti Ustava Bosne i Hercegovine, može se zaključiti da stvarna zakonodavna nadležnost u oblasti zaštite okoliša, uključujući oblast voda i komunalnih djelatnosti, pripada entitetima Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj, kao i Brčko distriktu BiH.

## 1.2. Entitetski nivo – Republika Srpska

### 1.2.1. Ustav Republike Srpske

Odredbe Ustava Republike Srpske kojima se reguliraju nadležnosti ovog entiteta također ne spominju oblast voda ili oblast komunalnih djelatnosti, već se u **članu 68. tačka 13.** Ustava navodi oblast zaštite životne sredine u koju se mogu uvrstiti oblast voda i oblast komunalnih djelatnosti, što potvrđuje zakonodavnu nadležnost Republike Srpske u ovim oblastima.

Odredbama **člana 102. stav 1. tačka 2.** Ustava Republike Srpske utvrđeno je da „**opština, preko svojih organa sukladno zakonu, uređuje i osigurava obavljanje komunalnih djelatnosti**“, u koji spadaju i komunalne djelatnosti vodosnabdjevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

### 1.2.2. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 62/06, 47/11, 93/12 i 99/13)

Prema odredbi člana 11. stava 1. Zakona, „opština ima sve nadležnosti sadržane u ovom zakonu, kao i druge nadležnosti koje joj se prenose drugim zakonom“, a u stavu 2. istog člana stoji da „opština ima pravo da se bavi svim pitanjima od lokalnog interesa koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena nekom drugom nivou vlasti.“

U članu 12., kojim su određeni samostalni poslovi općina, stoji da je jedna od samostalnih nadležnosti općine na planu pružanja usluga, i „uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti; osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje; uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korištenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija opštine.“

Također, u članu 14. koji određuje nadležnosti općine u oblasti stambeno-komunalnih djelatnosti, stoji da je jedna od samostalnih nadležnosti općine i da „obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, organizacionih, materijalnih i drugih uslova za izgradnju i održavanje komunalnih objekata i komunalne infrastrukture.“

### 1.2.3. Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srpske (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj: 53/02 i 109/05)

Kao o jednoj od komponenti okoliša, Zakon o zaštiti životne sredine propisao je u članu 14.:

„Vode se mogu koristiti i opterećivati, a otpadne vode ispuštati u vode uz primjenu odgovarajućeg tretmana, na način i do nivoa koji ne predstavlja opasnost za prirodne procese ili za obnovu kvaliteta i količine vode i koji ne umanjuje mogućnost njihovog višenamjenskog korištenja.“

Stavom 2. istog člana utvrđeno je: „Zaštita i korištenje voda ostvaruje se u okviru integralnog upravljanja vodama, i to sprovođenjem mjera za očuvanje površinskih i podzemnih voda i njihovih rezervi, kvaliteta i količina, kao i zaštitom korita, obalnih područja i slivova, u skladu sa posebnim zakonom“.

Kao jedno od načela zaštite okoliša, član 6. definira je i „načelo - zagađivač plaća“. U ovom kontekstu, korisnik usluge odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda je zagađivač, i dužan je za pruženu uslugu platiti odgovarajuću naknadu (cijenu komunalne usluge). Prema članu 13. Zakona, „zagađivač životne sredine (u daljem tekstu: zagađivač) plaća naknadu za zagađivanje životne sredine u skladu sa propisom koji reguliše finansiranje zaštite životne sredine, kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu“.

#### 1.2.4. Zakon o vodama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 50/06 i 92/09)

Kako je određeno članom 21. Zakona, „Republika Srpska upravlja vodama na način utvrđen ovim zakonom i izvršava obaveze koje Bosna i Hercegovina ima kao međunarodno - pravni subjekt“.

Stavom 2. člana 23. Zakona utvrđena je teritorijalna osnova upravljanja vodama:

„U svrhu upravljanja vodama na području Republike, utvrđuju se sljedeći oblasni riječni slivovi:

- a) oblasni riječni sliv rijeke Save,
- b) oblasni riječni sliv rijeke Trebišnjice“.

Članom 10. data je definicija javnog vodnog dobra, te utvrđeno vlasništvo nad njime: „Javno vodno dobro čine svi segmenti vodnog dobra, kao što su: zemljišne čestice, vodni ili hidrotehnički objekti, rijeke i potoci sa definisanim morfološkim, geološkim i hidrološkim sadržajem, koji su do dana stupanja na snagu ovog zakona bili upisani u zemljišnim knjigama, odnosno katastru nepokretnosti kao javno vodno dobro od opšteg interesa ili su definisani u drugim dokumentima javnog karaktera, odnosno koji su na osnovu zakona postali državno vlasništvo“.

Stavom 2. i stavom 3. istog člana propisano je: „Javno vodno dobro definisano u stavu 1. ovog člana jeste dobro od opšteg interesa i u vlasništvu je Republike Srpske. Ovlašćenja upravljanja javnim vodnim dobrom u vlasništvu Republike Srpske, vrši organ uprave, upravne organizacije ili nadležni subjekti sa javnim ovlaštenjima, u onom obimu i na način kako im je to ovim ili drugim zakonom ili drugim aktima nadležnog organa preneseno u nadležnost“.

Prema članu 24., „za provođenje zadataka u upravljanju vodama na oblasnim riječnim slivovima rijeke Save i rijeke Trebišnjice, a u skladu sa ovim zakonom, zadužene su agencije za vode za oblasne riječne slivove rijeke Save i rijeke Trebišnjice“.

Članom 68. utvrđena je nadležnost jedinica lokalne samouprave u odvodnji i prečišćavanju otpadnih voda:

„Sva lica su dužna otpadne vode ispuštati u javni kanalizacioni sistem ili u druge sisteme na način koji je u skladu sa propisima iz člana 67. ovog zakona, što se utvrđuje posebnim odlukama o odvođenju otpadnih voda. Odluke iz stava 1. ovog člana će, pored elemenata iz propisa navedenih u članu 67. ovog zakona, obavezno sadržavati i: odredbe o načinu odvođenja otpadnih voda, obavezu priključenja na javni kanalizacioni sistem, uslove i način ispuštanja otpadnih voda na područjima na kojima nije izgrađen takav sistem, obavezu posebnog odlaganja i odstranjivanja opasnih i drugih materija, te obavezu održavanja javnih kanalizacionih sistema.“

Odluke o odvođenju otpadnih voda na područjima jedinica lokalne samouprave donosi skupština, te jedinice lokalne samouprave. U slučaju da se istim sistemom javnog odvođenja otpadnih voda odvodi voda s područja više jedinica lokalne samouprave, odluku donose skupštine svih jedinica lokalne samouprave s čijeg prostora se otpadne vode odvođe, a ukoliko se takva odluka ne donese iz bilo kog razloga, odluku donosi Ministarstvo na prijedlog jedne ili više jedinica lokalne samouprave“.

Što se djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom tiče, relevantna je odredba člana 75.: „Zone sanitarne zaštite i zaštitne mjere utvrđuje u skladu sa propisom iz člana 73. stav 3. ovog zakona organ lokalne samouprave na čijem području se nalaze zone zaštite izvorišta ili korisnik tog izvorišta. Odluku o zaštiti izvorišta čije se zone sanitarne zaštite prostiru na području jedne jedinice lokalne samouprave, donosi nadležna skupština“.

Član 89. Zakona nosi naslov „Zadaci Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave i ostalih, u vezi sa uređenjem vodotoka i drugih voda“ i u stavu 1. glasi: „Republika Srpska i jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju, u skladu sa ovim zakonom, uređenje vodotoka i drugih voda, na način kako je definisano u članu 5. ovog zakona“.

## 1.2.5. Zakon o komunalnim djelatnostima Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 124/11)

Prema članu 6. Zakona, „jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, a svojom odlukom detaljnije propisuje:

- a) uslove i način obavljanja komunalnih djelatnosti;
- b) materijalne, tehničke i druge uslove za financiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata;
- c) uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja;
- d) mogućnost za subvencionisanu cijenu komunalne usluge, kategorije korisnika i uslove subvencioniranja i
- e) jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate usluga.“

Što se tiče subjekata kojima jedinica lokalne samouprave može povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti i o načinu na koji ih može povjeriti, član 7. u stavu 1. propisuje: „Za obavljanje komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti od javnog interesa jedinica lokalne samouprave može osnovati javno komunalno preduzeće ili te poslove može povjeriti drugim privrednim subjektima koji su dužni da komunalnu djelatnost koja im je povjerena obavljaju u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima“. Stavom 2. istog člana utvrđeno je da „dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu da obezbijede zajedničko obavljanje komunalne djelatnosti pod uslovima koje sporazumno utvrde nadležni organi jedinica lokalne samouprave“.

Stavom 3. reguliran je slučaj kada je komunalna infrastruktura za obavljanje komunalne djelatnosti izgrađena na području dvije ili više jedinica lokalne samouprave kao jedinstvena i nedjeljiva tehnološka i funkcionalna cjelina. U tom slučaju, „jedinice lokalne samouprave dužne su da obezbijede zajedničko obavljanje komunalne djelatnosti u skladu sa ovim zakonom“.

Osim povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti, „jedinica lokalne samouprave daje davaocu komunalne usluge na upravljanje, korišćenje i održavanje, komunalne objekte i uređaje individualne

i zajedničke komunalne potrošnje“.

Skupština jedinice lokalne samouprave odlučuje o osnivanju javnog preduzeća. Odlukom o osnivanju, kako je definirano članom 8. Zakona, „jedinica lokalne samouprave detaljnije određuje:

- a) djelatnost koju obavlja javno preduzeće;
- b) uslove pod kojima se vrši obavljanje komunalne djelatnosti;
- c) prava i obaveze osnivača u upravljanju javnim preduzećem;
- d) način formiranja cijena, proizvoda i usluga i
- e) uslove pod kojima javno preduzeće može povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti drugom privrednom subjektu u skladu sa posebnim zakonom.“

Za gore navedenu odredbu vezana je i odredba člana 10.: „Obavljanje komunalne djelatnosti povjerava se javnom preduzeću aktom o osnivanju, a drugim preduzećima obavljanje komunalne djelatnosti povjerava se ugovorom kojim se regulišu međusobna prava i obaveze u obavljanju tih djelatnosti“. Članom 12. Zakona predviđena je i mogućnost povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti davanjem koncesije.

Ograničenje u pogledu povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti propisano je stavom 1. člana 9.: „Komunalne djelatnosti za čije je obavljanje uslov obezbjeđenje jedinstvenog tehničko-tehnološkog sistema, povjeravaju se jednom javnom preduzeću“.

Što se tiče sredstava za obavljanje komunalnih djelatnosti iz segmenta individualne komunalne potrošnje, član 20. u stavu 1. propisao je da se „sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti individualne komunalne potrošnje obezbjeđuju iz cijene komunalnih usluga“. Stav 2. određuje da se „cijenom komunalnih usluga obezbjeđuju sredstva za pokriće ukupnih rashoda davaoca komunalne usluge, a saglasnost na cijenu daje nadležni organ jedinice lokalne samouprave“.

U stavu 3. i stavu 4. istog člana sadržane su i dvije odredbe o postupku formiranja cijena komunalnih usluga: „Cijenu komunalne usluge utvrđuje davalac komunalne usluge, a saglasnost na cijenu daje nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Ako nadležni organ jedinice lokalne samouprave ne da saglasnost javnom preduzeću na utvrđenu cijenu komunalne usluge i time dovede u pitanje pru-

žanje usluge korisnicima, jedinica lokalne samouprave može iz svog budžeta nadoknaditi razliku između postojeće i ekonomske cijene komunalne usluge“.

Pitanje postupka utvrđivanja cijena komunalnih usluga dodatno je regulirano **Uredbom o davanju saglasnosti na cijene određenih proizvoda i usluga** („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 41/00, 31/01, 12/02 i 103/07).

Članom 2. Uredbe utvrđeno je: „Saglasnost na cijene proizvođači i davaoci usluga su obavezni pribaviti pri formiranju cijena sljedećih proizvoda i usluga:[...] 11. komunalnih usluga“, a članom 3.: „Obaveza je proizvođača i davaoca usluga i proizvoda iz člana 2. ove uredbe da prije početka primjene svake korekcije cijena pribave saglasnost na cijene“.

Stav 4. člana 5. Uredbe propisao je nadležnost za davanje saglasnosti na cijene komunalnih usluga: „Saglasnost na cijene proizvoda i usluga iz člana 2. tačka 10. i 11. ove uredbe daje nadležni organ opštine koji je obavezan o datoj saglasnosti obavijestiti Ministarstvo trgovine i turizma u roku od sedam dana od dana davanja saglasnosti.“

Zakonodavno-pravni okvir komunalnih djelatnosti u Republici Srpskoj čine i odredbe:

- Zakona o prenosu sredstava društvene u državnju svojinu („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 4/93, 8/96);
- Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 70/06);
- Zakona o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 50/10).

Prvonavedenim Zakonom, iz 1993. godine, odnosno njegovim članom 3. utvrđeno je sljedeće: „Sredstva u društvenoj svojini kao i sredstva koja su postala privatno vlasništvo internim dionicama svih pravnih lica čija su sjedišta na teritoriju Republike Srpske postaju državna svojina“.

Zakonom o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave, članom 2., definirana je imovina jedinica lokalne samouprave. Tačkom 2. stava 1. ovog člana utvrđeno je da u tu imovinu spada i: „sva pokretna i

nepokretna imovina potrebna za izvršavanje obaveznih funkcija jedinica lokalne samouprave, a nju između ostalog čine objekti komunalne infrastrukture, poslovni i drugi objekti koji su financirani iz budžeta jedinice lokalne samouprave ili putem samodoprinosu građana, te druga imovina koju je jedinica lokalne samouprave stekla kao pravni sljednik ustanova i institucija koje su prestale da postoje“. Članom 6. određeno je da „komunalnu infrastrukturu u dijelu u kome je Republika Srpska titular prava raspolaganja i dobra u opštoj upotrebi jedinice lokalne samouprave čine:

- a) Vodovod – objekti koji služe za proizvodnju i isporuku vode i vodovodna mreža do mjernog instrumenta uključujući i mjerni instrument;
- b) Kanalizacija – kanalizaciona mreža do zajedničkog priključka...“

Prema članu 2. Zakona o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave: „Pravo svojine na kapitalu Republike u preduzećima prenosi se bez naknade na jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalazi sjedište preduzeća“.

U članu 7. tog Zakona stoji: „Jedinica lokalne samouprave može da raspolaze kapitalom na kojem se prenese pravo svojine u skladu sa ovim zakonom, pod uslovom da se njeno učešće u osnovnom kapitalu preduzeća ne smanji ispod 51%“.

Zakon o privatizaciji državnog kapitala u preduzećima u članu 6. odredio je: „Državni kapital u preduzećima iz oblasti proizvodnje i distribucije električne energije, naftne industrije, željezničkog saobraćaja, telekomunikacija, vodosnabdijevanja, rudarstva i šumarstva, javnih medija, igara na sreću, proizvodnje oružja, vojne opreme i ostalim preduzećima od strateškog značaja privatizuje se po posebnim privatizacionim programima koje donosi Vlada Republike Srpske uz saglasnost Narodne skupštine Republike Srpske“.

## 1.3. Entitetski nivo – Federacija BiH

### 1.3.1. Ustav Federacije BiH

Ni Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne spominje oblasti voda i komunalnih djelatnosti, već samo „politiku zaštite čovjekove okoline“, koja prema odredbama Poglavlja III Podjela nadležnosti između Federacije i kantonalne vlasti član 2., spada u zajedničke nadležnosti Federacije BiH i kantona.



Prema odredbama člana 3. tačka 2. istog poglavlja, u pogledu zajedničkih nadležnosti „**kantoni i federalna vlast dogovaraju se na trajnoj osnovi**“.

Odredbama člana 4. Poglavlja III Ustava utvrđeno je da „**kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti**“.

Iz navedenih odredbi Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ne može se sa sigurnošću zaključiti da li oblast komunalnih djelatnosti, u koje spadaju i komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, spada u zajedničke nadležnosti Federacije BiH i kantona ili je u isključivoj nadležnosti kantona. U praksi, zakonodavna nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti pripada kantonima, koji su ovu oblast regulirali svojim zakonima o komunalnim djelatnostima.

Što se tiče općinskih vlasti, u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine je utvrđeno da se „u općini ostvaruje lokalna samouprava“, te da „općina ima statut koji mora biti u skladu sa ovim ustavom (FBiH), kantonalnim ustavom i kantonalnim zakonodavstvom“.

### 1.3.2. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 49/06 i 51/09)

Odredbama člana 8. stav 1. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine utvrđeno je da „jedinica lokalne samouprave ima vlastite nadležnosti ustanovljene Ustavom i zakonom i ima pravo baviti se svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu Ustava i zakona“, dok je odredbama stava 2. istog člana utvrđeno da će „jedinica lokalne samouprave biti samostalna u odlučivanju o pitanjima iz vlastite nadležnosti, koje ne mogu biti ograničene ili uskraćene od federalnih i kantonalnih vlasti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim Ustavom i zakonom.“

Odredbama člana 8. stava 3. Zakona utvrđeno je da „**u vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave posebno spadaju, između ostalih, i:**

- Utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline;
- **Upravljanje, financiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne**

**infrastrukture:**

**- Vodosnabdijevanje i**

**- Odvođenje i prerada otpadnih voda.“**

Odredbama člana 33. Zakona utvrđeno je da „jedinice lokalne samouprave imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu i na odgovarajuće izvore financiranja kojima slobodno raspolažu u okviru svojih ovlasti, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših tijela vlasti.“

Odredbama člana 34. stav 1. Zakona je utvrđeno da „jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće sopstvene financijske izvore kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa Zakonom“, dok je odredbama stava 2. istog člana utvrđeno da „jedan dio financijskih izvora jedinica lokalne samouprave ostvarivat će se od lokalnih taksi i naknada čiju stopu jedinica lokalne samouprave utvrđuje u okviru Zakona.“

Odredbama člana 13. Zakona je utvrđeno da „općinsko, odnosno gradsko vijeće, u okviru svojih nadležnosti, osniva preduzeća i ustanove za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave.“

Na osnovu navedenih odredbi Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH, jedinica lokalne samouprave je nadležna, odgovorna i obavezna da obezbijedi uslove za obavljanje komunalnih djelatnosti, uključujući djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, kroz uspostavu organizacionih, tehničkih, regulatornih, financijskih i drugih mehanizama, kojima bi se obezbijedilo optimalno obavljanje ovih djelatnosti.

### 1.3.3. Zakon o zaštiti okoliša („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 33/03 i 39/09)

Odredbama člana 14. Zakona o zaštiti okoliša, kao komponenta okoliša utvrđena je i „zaštita voda“. Stavom 4. navedenog člana Zakona utvrđeno je da se „vode mogu koristiti i opterećivati, a otpadne vode i kanalizacija ispuštati u vode, uz primjenu odgovarajućeg tretmana, na način koji ne predstavlja opasnost za prirodne procese ili za obnovu kvaliteta i kvantiteta vode.“

Prema članu 11. Zakona, jedno od načela zaštite okoliša je „načelo – zagađivač plaća“, što je u djelatnosti odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda korisnik usluge, koji za istu treba da plaća odgovarajuću naknadu (cijena komunalne usluge).

Odredbama člana 12. stav 3. Zakona utvrđeno je da se posebnim propisima uređuju pojedine zaštite i očuvanja komponenti okoliša, tako da se „komponenta okoliša – zaštita voda“ regulira odredbama Zakona o vodama Federacije BiH.

Iz navedenih odredbi Zakona o zaštiti okoliša Federacije BiH proizlazi da se zaštita voda od ispuštanja otpadnih voda u druge vode (recipijente) treba financirati iz cijene usluge odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda koju plaćaju korisnici te usluge (zagađivači), i da se u strukturi te cijene mora planirati i komponenta za zaštitu voda.

### 1.3.4. Zakon o vodama („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 70/06)

Odredbama člana 21. Zakona o vodama utvrđeno je da „**upravljanje vodama je u nadležnosti Bosne i Hercegovine, Federacije, kantona, grada i općine na način utvrđen ovim Zakonom.**“

Odredbama člana 17. stav 1. Zakona utvrđeno je da su vodni objekti iz člana 14. stav 1. tačka 3. alineja 1. (objekti za iskorištavanje voda za vodosnabdijevanje) i tačke 4. (objekti odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda) Zakona u vlasništvu grada ili općine, ukoliko kantonalnim propisom nije drugačije određeno. Odredbama stava 2. istog člana je utvrđeno da „vlasnici vodnih objekata iz stava 1. ovog člana pravo upravljanja i korištenja mogu prenijeti na pravna lica osnovana prema propisima o komunalnoj djelatnosti.“

U Federaciji Bosne i Hercegovine je u potpunosti primijenjena navedena odredba Zakona, jer komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda obavljaju javna komunalna preduzeća, čiji su osnivači općine (ili gradovi) u skladu sa odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima.

Odredbama člana 22. stav 2. Zakona utvrđeno je da se „zakonima kantona reguliraju pitanja organizacije i načina obavljanja poslova koji su ovim Zakonom stavljeni u nadležnost kantona.“

To znači da je pravno uređivanje pitanja u vezi sa obavljanjem djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, kao i korištenja i održavanja infrastrukture u tim djelatnostima u nadležnosti kantona, i to kroz odredbe kantonalnih zakona o vodama i kantonalnih zakona o komunalnoj djelatnosti.

### 1.3.5. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list SRBiH“, broj: 20/90)

„Zakon o komunalnim djelatnostima SRBiH“, koji je Federacija BiH preuzela od bivše SRBiH, pojedinačnim kantonalnim zakonima o komunalnim djelatnostima, stavljen je van primjene za područje kantona o čijem se zakonu radi. S obzirom na to da su svi kantoni donijeli svoje zakone o komunalnim djelatnostima, ovaj zakon se u Federaciji ne primjenjuje. Ipak, nije formalno stavljen van snage, što znači da nadležna tijela federalne vlasti i dalje mogu postupati prema odredbama ovoga zakona.

Odredbama člana 3. stav 1. Zakona utvrđeno je da „općina obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti“, a odredbama stava 3. istog člana da „općina daje davaocu komunalne usluge na upravljanje i održavanje komunalne objekte i uređaje individualne i zajedničke komunalne potrošnje.“

Odredbama člana 4. stav 1. utvrđeno je da „općina odlukom osniva javno komunalno preduzeće“, dok je odredbama stava 2. istog člana utvrđeno da se tom „odlukom bliže određuju djelatnosti koje javno komunalno preduzeće vrši, uslovi pod kojima se vrši proizvodnja i promet proizvoda, odnosno obavljanje usluga, prava i obaveze osnivača u upravljanju javnim komunalnim preduzećem, način obrazovanja cijena proizvoda i usluga, kao i uslovi pod kojima javno komunalno preduzeće može povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti drugom preduzeću, odnosno radnom čovjeku koji osnuje radnju radi samostalnog obavljanja djelatnosti ličnim radom.“

Problematika cijena komunalnih usluga regulirana je odredbama člana 12. Zakona koji glasi: „Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti individualne komunalne potrošnje obezbjeđuju se iz cijene komunalnih usluga.“

Cijenom komunalnih usluga obezbjeđuju se sredstva za pokriće ukupnih rashoda davaoca komu-

nalne usluge i unapređenje postojećih komunalnih objekata i uređaja, prema normativima i standardima u komunalnim djelatnostima.

Skupština općine utvrđuje jedinicu mjere i propisuje način obrazovanja cijena komunalnih proizvoda i usluga, a cijenu utvrđuje davalac komunalne usluge.“

Kako Ustav Federacije BiH nije regulirao zakonodavnu nadležnost u oblasti komunalnih djelatnosti, primjenom odredbe člana 4. Poglavlja III Ustava, kojom je utvrđeno da „kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti“, svi kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine donijeli su svoje zakone o komunalnim djelatnostima, kojima su, između ostalog, utvrdili prestanak primjene Zakona o komunalnim djelatnostima („Sl. list SRBiH“, broj: 20/90).

Prema dostupnim informacijama, u Federaciji Bosne i Hercegovine priprema se donošenje novog zakona o komunalnim djelatnostima.

Međutim, postavlja se pitanje šta će se tim zakonom regulirati, s obzirom na Ustavom utvrđenu zakonodavnu nadležnost kantona u oblasti komunalnih djelatnosti.

## 1.4. Kantonalni nivo – Kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine

### 1.4.1. Ustavi kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine

Prema Ustavu **Unsko-sanskog kantona**, analogno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, „politika zaštite čovjekove okoline“ spada u zajedničke nadležnosti kantona i Federacije Bosne i Hercegovine, dok oblast komunalnih djelatnosti, primjenom odredbi Poglavlja IV član 1. Ustava Unsko-sanskog kantona, kojim je utvrđeno da „**kanton ima sva ovlaštenja koja nisu Ustavom Federacije BiH izričito povjerena federalnoj vlasti ili, koja nisu Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine utvrđena kao zajednička ovlaštenja Federacije i kantona**“, spada u samostalne nadležnosti kantona, te je i regulirana kantonalnim Zakonom o komunalnim djelatnostima.

Što se tiče općinske vlasti, odredbama člana 2. Poglavlja VI Ustava Unsko-sanskog kantona utvrđeno je da se „u općini ostvaruje lokalna samou-

prava“, te da se „lokalna samouprava ostvaruje u općinama obavljanjem ovlaštenja utvrđenih zakonom kantona, u skladu sa ovim Ustavom i prema principima lokalne samouprave utvrđene federalnim zakonodavstvom“.

Ustav **Bosansko-podrinjskog kantona** u članu 15. utvrdio je: „Kanton ima nadležnosti utvrđene Ustavom Federacije i ovim Ustavom. U slučaju potrebe za tumačenjem, nadležnosti Kantona utvrđene ovim Ustavom će biti tumačene u korist Kantona, po principu pretpostavljene nadležnosti, a pojedinačno spomenuta ovlaštenja u ovom Ustavu se neće tumačiti kao bilo kakva ograničenja opštih nadležnosti Kantona“. S obzirom na to da se u narednom članu Zakona, članu 16., koji utvrđuje isključive nadležnosti kantona, ne spominju komunalne djelatnosti, a niti zaštita čovjekove okoline, može se zaključiti da se nadležnost Kantona za komunalne djelatnosti izvodi iz odredbe člana 15.

Da se radi o zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona, utvrđeno je članom 17.: „Kanton zajedno sa Federacijom, samostalno ili u koordinaciji sa federalnom vlasti vrši sljedeće nadležnosti:[...] c) politika zaštite čovjekove okoline“.

Ustav **Hercegovačko-neretvanskog kantona** u članu 16. utvrdio je, također sukladno Ustavu Federacije BiH, zajedničku nadležnost Federacije i kantona u „politici zaštite čovjekove okoline“, gdje spadaju i komunalne djelatnosti.

Ustav Kantona 10 u odredbi člana 16. poziva se na odredbu federalnog Ustava: „Ovlasti iz članka III. 2. Ustava Federacije mogu biti ostvarivane zajednički ili odvojeno, ili od strane Županije uz koordinaciju sa federalnom vlašću, sukladno odredbama Ustava Federacije i zakona“.

Ustavi ostalih kantona Federacije Bosne i Hercegovine sadrže gotovo identične odredbe (Ustav Bosansko-podrinjskog kantona – član 17., Ustav Srednjobosanskog kantona – član 19., Ustav Tuzlanskog kantona – član 12., Ustav Zapadnohercegovačkog kantona – član 16., Ustav Zeničko-dobojskog kantona – član 19). U svakom slučaju, nadležnost za provođenje politike zaštite čovjekove okoline, a time i za komunalne djelatnosti, ostaje podijeljena nadležnost Federacije i kantona. Radi se o pitanju koje je nužno što prije i što jasnije riješiti.

## 1.4.2. Kantonalni zakoni o principima lokalne samouprave

Zakon o principima lokalne samouprave Hercegovačko-neretvanskog kantona („Službeno glasilo Hercegovačko-neretvanske županije“, broj: 4/98) u članu 9. propisuje samoupravni djelokrug jedinice lokalne samouprave (općine): „Općina u okviru samoupravnog djelokruga: [...] 13. osigurava opće uvjete za snabdijevanje građana i vršenje uslužnih djelatnosti“. Zakon o principima lokalne samouprave Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 19/97 i 14/00) odredio je da „općina, u okviru samoupravnog djelokruga, u skladu sa zakonom kojim se uređuje pojedina oblast, obavlja naročito slijedeće poslove [...] 5. obavlja komunalne i druge uslužne djelatnosti, te lokalne infrastrukture“.

Tuzlanski kanton također je usvojio Zakon o lokalnoj samoupravi („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj: 13/07), kojim je kao samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (općine i grada) utvrdio: „Općina, u okviru svog samoupravnog djelokruga, u skladu sa zakonom kojim se uređuje pojedina oblast, obavlja naročito slijedeće poslove: [...] 8. osigurava obavljanje komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti i stara se o izgradnji, održavanju i korištenju lokalnih puteva, ulica, mostova i drugih objekata lokalne infrastrukture od interesa za općinu“. Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona („Službene novine Unsko-sanskog kantona“, broj: 8/11) u svom članu 12. stavu 3. (nadležnost jedinice lokalne samouprave) sadrži sličnu odredbu kao što su odredbe gorenavedenih kantonalnih zakona: „U vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave posebno spadaju: upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda.“ I Zakon o lokalnoj samoupravi Županije Zapadnohercegovačke („Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke“, broj: 3/09) članom 14. utvrdio je: „Jedinica lokalne samouprave u okviru samoupravnog djelokruga posebno je nadležna za: [...] upravljanje, financiranje i unaprjeđenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: 1) vodoopskrba, odvođenje i prerada otpadnih voda“.

Ovdje su citirane odredbe konsultantu dostupnih i poznatih kantonalnih zakona o principima lokalne samouprave. Radi se o odredbama kompatibilnim sa odredbom člana 8. Zakona o principima lokalne samouprave FBiH, koja se direktno primjenjuje u onim kantonima koji još uvijek nisu donijeli

vlastite zakone o lokalnoj samoupravi.

## 1.4.3. Kantonalni zakoni o zaštiti okoliša

Hercegovačko-neretvanski kanton („Narodne novine Hercegovačko-neretvanske županije“, broj: --/12), Bosansko-podrinjski kanton („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona“, broj: 5/05), Tuzlanski kanton („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj: 6/98, 15/00) i Zeničko-dobojski kanton („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 1/00) donijeli su zakone o zaštiti okoliša. Konsultantu je, prilikom izrade ove Studije, bio dostupan samo jedan od njih. Zakon Hercegovačko-neretvanskog kantona („Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona“, broj: --/12“) u članu 13. zaštitu vode, kao jedne od komponenti okoliša, regulirao je na sljedeći način: „Zaštita voda obuhvata očuvanje površinskih i podzemnih voda, zaliha vode, regulisanje kvaliteta, zaštitu riječnih korita, obalnih područja kopnenih voda i akvaferra. Vode se mogu koristiti i opterećivati, a otpadne vode i kanalizacija ispuštati u vode uz primjenu odgovarajućeg tretmana, na način koji ne predstavlja opasnost za prirodne procese ili za obnovu kvaliteta i kvantiteta vode“.

S obzirom na to da je politika zaštite životne sredine/čovjekova okoliša u zajedničkoj, podijeljenoj nadležnosti Federacije i kantona, u onim kantonima koji nisu donijeli svoje zakone o zaštiti okoliša, neposredno se primjenjuju odredbe federalnog Zakona o zaštiti okoliša.

## 1.4.4. Kantonalni zakoni o komunalnim djelatnostima

### 1.4.4.1. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 21/05, 31/04)

U stavu 4. člana 5. Zakona stoji: „Kanton, Grad, općine, pravna i fizička lica koja obavljaju komunalne djelatnosti, obavezni su na osnovu ovog zakona i posebnih propisa:

1. osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti;
2. osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti;

3. poduzimati mjere za očuvanje i zaštitu okoliša;
4. osigurati javnost i transparentnost rada“.

U članu 6. još jednom se potvrđuje prethodnim članom propisana obaveza: „Obavljanje komunalnih djelatnosti, u skladu sa ovim zakonom u okviru svojih nadležnosti, obezbjeđuju Kanton, Grad i općine“.

Međutim, Zakonom nije regulirano pitanje na koji način, odnosno kojim mjerama i aktivnostima kanton, grad i općine obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti.

Član 8. propisuje mogućnost da Kanton posebnim propisom povjeri Gradu i općinama u cijelosti ili djelimično obezbjeđivanje i obavljanje komunalnih djelatnosti.

U članu 9. Zakona utvrđena je nadležnost Grada i općina za obavljanje djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda: „Grad i općine u njegovom sastavu, kao i općine koje nisu u sastavu Grada, u okviru svog samoupravnog djelokruga, obezbjeđuju obavljanje sljedećih komunalnih djelatnosti:

1. snabdijevanje pitkom vodom iz vodovoda lokalnog značaja;
2. odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda kanalizacijom lokalnog značaja, te crpljenje, odvoz, zbrinjavanje fekalija iz septičkih jama...“.

„Grad i općine u njegovom sastavu će posebnim propisom urediti međusobne odnose i druga pitanja u cilju obezbjeđivanja obavljanja komunalnih djelatnosti iz prethodnog stava“.

Članom 10. određeno je da: „Kanton, grad i općine, u skladu sa utvrđenim nadležnostima u čl. 7., 8. i 9. ovog zakona, obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti putem:

1. javnog preduzeća komunalnih djelatnosti;
2. privrednog društva;

Kanton, Grad i općina mogu međusobno povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti iz svoje nadležnosti davaocima komunalnih usluga iz prethodnog stava ovog člana, koje je formirala druga jedinica lokalne samouprave u okviru Kantona ili Kanton“.

Međutim, Zakon ne regulira pitanje kojim se aktom vrši osnivanje javnog preduzeća komunalnih djelatnosti, uključujući i uređenje međusobnih

odnosa, prava i odgovornosti u obavljanju komunalnih djelatnosti.

Odredbama člana 13. Zakona utvrđeno je da davaoci komunalnih usluga moraju ispunjavati, između ostalih i sljedeće uslove:

1. Da cijene komunalnih usluga obrazuju prema važećim propisima;
2. Da utvrde normative rada i utroška materijalnih sredstava i omoguće kontrolu istih od strane nadležnih organa;
3. Da uspostave tarifni sistem koji će biti osnova za naplatu usluga.

Međutim, Zakon ne regulira način formiranja, ni strukturu cijena komunalnih usluga, niti sadržaj tarifnog sistema koji bi bio osnov za naplatu usluga od korisnika usluga.

Članovima 14., 15. i 16. utvrđene su osnovne odredbe odnosa u komunalnim djelatnostima: „Davaoci komunalnih usluga dužni su pružati usluge koje odgovaraju kvalitetom i standardom visini cijene koju korisnici usluga plaćaju za njihovo vršenje. Vlada Kantona je obavezna utvrditi standarde i usklađivati kvalitet i nivo komunalnih usluga u skladu sa visinom cijene“.

Prema odredbi člana 21., „sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti obezbjeđuju se iz: 1. Cijene za komunalne usluge iz segmenta individualne komunalne potrošnje“.

Članovi 22., 23. i 24. reguliraju pitanje cijena komunalnih usluga. Članom 22. definirane su komunalne djelatnosti za čije se obavljanje sredstva obezbjeđuju iz cijene komunalne usluge, među njima i djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda.

Član 23. uređuje određivanje cijena komunalnih usluga: „Visinu cijene i način plaćanja komunalne usluge predlaže davalac komunalne usluge, na temelju detaljne kalkulacije, a u skladu sa odredbama člana 15.“. Što se strukture cijene tiče, u stavu 2. određeno je: „Cijena komunalne usluge sadrži sve troškove tekućeg održavanja i funkcionisanja komunalnog sistema na koji se odnosi, te troškove nabavke novih stalnih sredstava davaoca komunalne usluge“, a u stavu 3. „U cijenu komunalne usluge uključena je amortizacija, koja se sastoji iz amortizacije stalnih sredstava davaoca komunalne usluge i amortizacije stalnih sredstava infrastrukturnog komunalnog sistema, odnosno dobara u općoj upotrebi“.

Prema stavu 5. istog člana, „validnost kalkulacije i konačan prijedlog visine cijene komunalnih usluga utvrđuje neovisno stručno tijelo Vlade Kantona, Grada odnosno općine, a stvarnu cijenu komunalnih usluga određuje i usvaja Vlada Kantona, gradsko odnosno općinsko vijeće, u skladu sa nadležnostima iz čl. 7., 8. i 9. ovog zakona“.

I Kanton Sarajevo propisao je u članu 23. stavu 6. da „ukoliko se cijena usluge utvrdi u nižem iznosu od stvarne cijene koštanja, razliku sredstava će nadoknaditi Kanton, Grad odnosno općina“.

#### 1.4.4.2. Zakon o komunalnoj djelatnosti („Službeni glasnik HNK“, broj: 04/04)

Član 4. Zakona propisuje nadležnost Kantona za osiguranje organizovanog obavljanja komunalnih djelatnosti od značaja za Kanton. U stavu 2. istog člana stoji: „jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti“. Dakle, nadležnost za osiguranje organizovanog obavljanja komunalnih djelatnosti je povjerenja jedinicama lokalne samouprave, osim za one djelatnosti koje su od značaja za Kanton. Dalje u Zakonu nisu navedene djelatnosti od značaja za Kanton, niti kriteriji za određivanje tog značaja. Također, nije precizirano ni na koji način su nadležni organi dužni osiguravati organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti.

Prema stavu 3. istog člana, „komunalne djelatnosti mogu obavljati:

1. Privredna društva koja osniva jedinica lokalne samouprave ili Kanton;
2. Pravna i fizička lica registrovana za obavljanje komunalnih djelatnosti kojima je odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave nakon provedenog javnog natječaja povjerenje obavljanje komunalnih djelatnosti;
3. Pravna i fizička lica na osnovu ugovora o koncesiji.

Jedinica lokalne samouprave daje davaocu komunalne usluge na upravljanje i održavanje komunalne objekte i uređaje individualne i zajedničke komunalne potrošnje“.

U članu 6. stoji da „jedinica lokalne samouprave odlukom osniva privredno društvo“ te da se „odlukom iz prethodnog stava bliže određuju djelatno-

sti kojima se vrši proizvodnja i promet proizvoda odnosno obavljanja usluga, prava i obaveza osnivača u upravljanju privrednim društvom, način financiranja i cijene proizvoda i usluga“. Članom 8. određeno je da „pravna i fizička lica mogu obavljati komunalne djelatnosti iz člana 3. ovog zakona po osnovu ugovora o koncesiji“.

Član 16. u stavu 2. propisuje da „visinu cijene i način plaćanja komunalne usluge određuje odlukom jedinica lokalne samouprave na prijedlog davaoca komunalne usluge“.

#### 1.4.4.3. Zakon o komunalnoj djelatnosti („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 17/08)

Član 5. Zakona, koji nosi naslov „javni interes komunalne djelatnosti“, u stavu 3. propisuje: „Pod pojmom javne službe u komunalnim djelatnostima podrazumijevaju se komunalne djelatnosti iz člana 3. ovog zakona, koje kao opšte korisne djelatnosti predstavljaju sistemsku cjelinu organizovanja i vršenja putem državnih službi, jedinica lokalne samouprave, te za to posebno organizovanih samostalnih organizacija koje su prihvatene, podržavane i kontrolisane od strane državne zajednice“.

Ovim stavom nije dovoljno jasno i precizno definirana nadležnost, odnosno odgovornost za osiguravanje obavljanja komunalnih djelatnosti.

U stavu 4. istog člana pobliže se opisuju obaveze nadležnih za obavljanje komunalnih djelatnosti: „Općine i pravna lica koja obavljaju komunalne djelatnosti, obavezni su na osnovu ovog zakona i posebnih propisa:

- a) osigurati trajno obavljanje komunalnih djelatnosti, koje odgovaraju kvalitetom i standardom utvrđenoj visini cijene koju korisnici usluga plaćaju za njihovo izvršenje;
- b) osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja koji su u nadležnosti komunalnih preduzeća u stanju funkcionalne sposobnosti;
- c) poduzimati mjere za očuvanje i zaštitu okoliša;
- d) osigurati javnost i transparentnost rada“.

Ipak, u članu 6. Zakona pod naslovom „obezbje-

divanje i obavljanje komunalnih djelatnosti“ stoji: „Općine obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti određenih ovim zakonom“. Dalje, član 7. Zakona propisuje moguću nadležnost Kantona za obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, ako su te djelatnosti takve prirode da se njihovo obavljanje na nivou Kantona može ekonomičnije i efikasnije obavljati, kao i moguću zajedničku nadležnost dvije ili više općina za obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti.

U članu 8. stavu 1. određeno je da „komunalnu djelatnost može obavljati strano i domaće pravno i fizičko lice“. Stav 2. daje značenje pojmova navedenih u prethodno citiranom stavu, pa pojam pravnog lica određuje kao javno preduzeće, domaće ili strano privredno društvo, udruženje građana ili vjersku zajednicu, a pojam fizičkog lica kao obrtnika (domaćeg ili stranog).

Stav 3. određuje da „općina može povjeriti komunalnu djelatnost subjektima iz stava (1) i (2) ovog člana, polazeći od prirode komunalne djelatnosti i uvjeta i potreba jedinica lokalne samouprave u skladu sa zakonom“, a stav 4. da „izuzetno, snabdijevanjem pitkom vodom stanovništva mogu se baviti samo javna preduzeća“.

U članu 9. stoji da „općina obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti, koje se financiraju iz njenog budžeta obavezno povjerava javnim preduzećima komunalnih djelatnosti, koje je odlukama općinskog vijeća formirala za obavljanje tih komunalnih djelatnosti“. Stav 2. istog člana propisuje mogućnost povjeravanja tih poslova drugom pravnom licu, ukoliko javno komunalno preduzeće ne posjeduje odgovarajuće tehnološke i ekonomske uslove za njihovo obavljanje. Izbor tog pravnog lica provodi se po proceduri Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06 i 70/06), nakon čega načelnik općine donosi odluku o izboru subjekta kome će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na osnovu ugovora.

Član 11. nosi naslov „Nivo komunalnih usluga“ te određuje da „davaoci komunalnih usluga dužni su pružati usluge koje odgovaraju kvalitetom i standardom visini cijene koju korisnici usluga plaćaju za njihovo vršenje“, kao i da je općinsko vijeće obavezno utvrditi standarde i usklađivati kvalitet i nivo komunalnih usluga u skladu sa visinom cijene.

U članu 19. Zakona („Cijena komunalne djelatnosti“) utvrđeno je određivanje cijena komunalnih usluga, i to tako da „visinu cijene i način plaćanja komunalne usluge predlaže davalac komunalne

usluge, na temelju detaljne kalkulacije a u skladu sa odredbama člana 10., 11. i 12. ovog zakona“. Članovima na koje se poziva ova odredba određeni su uslovi za obavljanje komunalne djelatnosti, nivo komunalnih usluga i obaveza korisnika komunalne usluge da plati utvrđenu cijenu. Struktura cijene određena je stavom 2.: „Cijena komunalne usluge sadrži sve troškove tekućeg održavanja i funkcionisanja komunalnog sistema na koji se odnosi, te troškove nabavke novih stalnih sredstava davaoca komunalne usluge i anuitete kreditnih zaduženja za strateške projekte prema članu 34. stav 2. i stavu 3. istog člana“ te stavom 4.: „U cijenu komunalne usluge uključena je amortizacija koja se sastoji iz amortizacije stalnih sredstava koja davaocu komunalne usluge služe kao sredstvo za rad i amortizacije stalnih sredstava infrastrukture komunalnog sistema, koja po svom karakteru moraju biti ili već jesu javna dobra u općoj upotrebi“.

U stavu 3. ovog člana stoji da „odnos cijena komunalnih proizvoda i usluga individualne komunalne potrošnje za potrošače domaćinstva u stambenim objektima i stanovima i potrošače pravna lica subjekte u poslovnim objektima i prostorima odredit će svojim propisom Općinsko vijeće“.

Stav 6. određuje da „validnost kalkulacije i utvrđivanje cijena komunalnih usluga vrši se u skladu sa statutom javnog preduzeća“ a stav 8. da „ukoliko organ iz stava (3) ovog člana utvrdi nižu cijenu usluge od ekonomske cijene korištenja ili je ne usaglašava sa rastom cijena, onda je isti organ davaocu komunalnih usluga obavezan nadoknaditi razliku sredstava“.

Član 20. definira obveznika plaćanja komunalne usluge, te kaže: „Obveznik plaćanja cijene komunalne usluge za pruženu komunalnu uslugu je vlasnik nekretnine. Izuzetak se može napraviti samo u slučaju da korisnik nekretnine umjesto vlasnika nekretnine prihvati plaćanje cijene komunalne usluge, a što se mora regulirati ugovorom sa davaocem komunalne usluge i korisnikom nekretnine“.

#### 1.4.4.4. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 11/05, 7/07, 8/12)

Članom 5. stavom 2. Zakona utvrđeno je sljedeće: „Općine, pravna i fizička lica koja obavljaju komunalne djelatnosti obavezni su na osnovu ovog zakona i posebnih propisa:

- a) osigurati trajno i kvalitetno obavljanje ko-

munalnih djelatnosti;

- b) osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti;
- c) osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja;
- d) preduzimati mjere za očuvanje i zaštitu okoliša;
- e) osigurati javnost i transparentnost rada.“

Član 6. određuje sljedeće: „Općine obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti određenih ovim zakonom“. Stav 2. istog člana utvrđuje obavezu općine da posebnim propisima regulira uslove i način organiziranja poslova u vršenju pojedinih komunalnih djelatnosti, te kao jedno od pitanja koje treba na taj način regulirati navodi i „način naplate cijene komunalne usluge, kao i prava korisnika u slučaju nevršenja, odnosno nekvalitetnog vršenja komunalne usluge“.

U članu 8. Zakona nešto preciznije određen je način obezbjeđenja obavljanja komunalnih djelatnosti: „Općine, u skladu sa ovim zakonom, obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti putem:

- a) javnog preduzeća komunalnih djelatnosti;
- b) pravnog ili fizičkog lica na osnovu ugovora o povjeravanju komunalnih poslova;
- c) pravnog lica na osnovu ugovora o koncesiji“.

Stavom 2. istog člana propisano je da „općinsko vijeće može odlučiti, na prijedlog mjesne zajednice, da se o organizovanju obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti ili poslova iz okvira tih djelatnosti u seoskim i izdvojenim naseljenim mjestima, kada te djelatnosti služe isključivo potrebama stanovništva i drugih subjekata u tim naseljima, stara mjesna zajednica“.

Član 9. regulira povjeravanje komunalnih djelatnosti. U stavu 1. ovog člana određeno je da „općina može obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti koje se finansiraju iz njenog budžeta povjeriti pravnom ili fizičkom licu na osnovu pisanog ugovora“. Stav 2. propisuje ulogu općinskog vijeća u postupku povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti tako da „općinsko vijeće određuje komunalne djelatnosti iz stava 1. ovog člana te utvrđuje uslove i mjerila za provođenje prikupljanja ponuda za povjeravanje određenih komunalnih poslova na osnovu ugovora“, dok stav 3. veže postupak za dodjelu komunalnih djelatno-

sti za Zakon o javnim nabavkama. Stav 4. određuje da „nakon prikupljanja ponuda, općinsko vijeće donosi odluku o izboru lica kome će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na osnovu ugovora“, a na osnovu te odluke, „Općinski načelnik sklapa ugovor o povjeravanju određenih komunalnih poslova koji obavezno sadrži: [...] način određivanja cijene za obavljanje poslova, te način i rok plaćanja“. Iz odredbe člana 10. : „Davanje koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti vrši se u skladu sa Zakonom o koncesijama“ zaključuje se da je jedan od mogućih načina povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti putem koncesije.

Članom 11. utvrđeni su uslovi za obavljanje komunalnih djelatnosti, pa je tako određeno da „davaoci komunalnih usluga iz člana 8. ovog zakona moraju ispunjavati sljedeće uslove: ...

- e) da cijene komunalnih usluga obrazuju prema važećim propisima...
- g) da uspostave tarifni sistem koji će biti osnova za naplatu usluga“.

Članovima 20. – 23. Zakona regulirano je pitanje cijena komunalne usluge. Član 20. navodi komunalne djelatnosti za čije se obavljanje sredstva obezbjeđuju iz cijene komunalne usluge, među njima i djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom te djelatnost odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda, osim odvođenja oborinskih voda.

Član 21. određuje utvrđivanje cijene komunalne usluge, i to, u stavu 1.: „Visinu cijene i način plaćanja komunalne usluge određuje davalac komunalne usluge uz prethodnu saglasnost općinskog vijeća, na osnovu sljedećih elemenata:

- a) vrsta, obim i kvalitet komunalnih usluga utvrđenih standardima i normativima u skladu sa propisom općine;
- b) vrijednost sredstava angažovanih u pružanju usluga;
- c) obim i kvalitet uloženog rada u obavljanju komunalnih usluga;
- d) visina materijalnih troškova u obavljanju komunalnih usluga, standardima i normativima utroška energije, materijalnih i drugih troškova ili planskim kalkulacijama;
- e) iznos za financiranje gradnje komunalnih objekata, prema Programu gradnje komunalnih objekata;
- f) drugi elementi u zavisnosti od uslova na tržištu“.



Stav 2. istog člana određuje obavezan sadržaj zahtjeva za saglasnost općinskog vijeća na cijenu komunalne usluge: „Zahtjev za saglasnost općinskog vijeća na cijenu komunalne usluge obavežno sadrži: vrstu komunalne usluge, način obračuna i plaćanja usluge; strukturu postojeće cijene komunalne usluge; predloženu novu cijenu usluge i njezinu strukturu; prototak promjene cijene u odnosu na postojeću cijenu; razloge za promjenu cijene sa detaljnim obrazloženjem i kalkulacijom; datum primjene nove cijene.“

Vezano za strukturu cijene, u stavu 3. je propisano: „Cijena komunalne usluge može sadržavati i iznos za finansiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području ili za potrebe općine na kojemu se isporučuje komunalna usluga, u skladu sa investicionim programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, koji podnosi davalac komunalne usluge uz obezbijeđenu saglasnost općinskog vijeća“.

Stav 6. donosi važnu odredbu vezanu za utvrđivanje cijene usluge: „Ukoliko se cijena usluge od strane općinskog vijeća utvrdi u nižem iznosu od stvarne cijene koštanja, razliku sredstava će nadoknaditi općina“.

U članu 34. Zakona navodi se da se građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabavka opreme za obavljanje komunalnih djelatnosti, između ostalog, financira i iz cijene komunalne usluge.

### 1.4.4.5. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službene novine Kantona Središnja Bosna“, broj: 13/13)

Članom 5. Zakona određeno je: „Na temelju ovoga Zakona i posebnih propisa, općine i pravne osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obavezne su:

- a) osigurati trajno obavljanje komunalnih djelatnosti koje odgovaraju, kvalitetom i standardom, utvrđenoj cijeni koju korisnici usluga plaćaju za njihovo izvršenje;...“

Članom 6. utvrđena je općinska nadležnost za osiguravanje obavljanja komunalnih djelatnosti, ali bez preciznijeg opisa načina izvršenja te nadležnosti: „Općine osiguravaju obavljanje komunalnih djelatnosti određenih ovim Zakonom“.

Članom 9. regulirano je povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti. Stav 1. utvrđuje da „obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti koje se

financiraju iz općinskog proračuna općina obavezno povjerava javnim preduzećima komunalnih djelatnosti, koje je odlukama općinskog vijeća osnovala za obavljanje tih komunalnih djelatnosti“. Nadalje je istim članom određeno: „Ako javno komunalno preduzeće ne posjeduje odgovarajuće tehnološke i ekonomske uvjete za obavljanje povjerenih komunalnih djelatnosti odnosno dijela pojedinih komunalnih djelatnosti, obavljanje tih djelatnosti može se povjeriti drugoj pravnoj osobi. Izbor druge pravne osobe za obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz proračuna obavlja se na temelju provođenja procedura sukladno Zakonu o javnim nabavama Bosne i Hercegovine. Odluku o objavi prikupljanja ponuda donosi općinski načelnik. Nakon prikupljanja ponuda općinski načelnik donosi odluku o izboru subjekta kojemu će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora. Na temelju odluke iz stava 4. ovog člana općinski načelnik sklapa ugovor o povjeravanju određenih komunalnih poslova, koji obavežno sadrži:

- a) djelatnost za koju se sklapa ugovor;
- b) vrijeme na koje se sklapa ugovor;
- c) vrstu i opseg poslova;
- d) način određivanja cijene za obavljanje poslova te način i rok plaćanja;
- e) jamstvo izvršitelja poslova za ispunjenje ugovora.“

Članom 10. određeni su uvjeti za obavljanje komunalne djelatnosti. U stavu 1., tako, stoji: „Davatelj komunalnih usluga iz člana 8. ovog zakona mora udovoljavati sljedećim uvjetima: [...] e) da se cijene komunalnih usluga formiraju prema kalkulativnim parametrima koje će prihvatiti općinsko vijeće, kojim se osigurava najmanje jednostavna reprodukcija u razdoblju od dvije godine.“

Što se tiče razine komunalnih usluga, članom 11. određeno je: „Davatelj komunalnih usluga dužan je pružati usluge koje kvalitetom i standardom odgovaraju cijeni koju korisnici usluga plaćaju za njihovo obavljanje. Općinsko vijeće obavezno je utvrditi standarde te usklađivati kvalitetu i razinu komunalnih usluga sa cijenom.“

Članom 19. Zakona regulirano je pitanje cijena komunalnih usluga. Stav 1. određuje da „cijenu i način plaćanja komunalne usluge predlaže davatelj komunalne usluge, na temelju detaljne kalkulacije, a sukladno odredbama članova 10., 11. i 12. ovoga Zakona“ (odredbe o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti, uvjetima za obavljanje

komunalnih djelatnosti i razini komunalnih usluga). Stav 2. i stav 4. odnose se na strukturu cijene: „Cijena komunalne usluge sadrži sve troškove tekućeg održavanja i funkcioniranja komunalnog sustava na koji se odnosi te troškove nabave novih stalnih sredstava davatelja komunalne usluge i anuitete kreditnih zaduženja za strateške projekte prema stavcima 2. i 3. člana 34. ovog Zakona“, „U cijenu komunalne usluge uključena je amortizacija, koja se sastoji iz amortizacije stalnih sredstava koja davatelju komunalne usluge služe kao sredstvo za rad i amortizacije stalnih sredstava infrastrukturnog komunalnog sustava koja, prema svojoj prirodi, moraju biti ili već jesu javna dobra u općoj upotrebi“. Stavom 3. određeno je da „odnos cijena komunalnih proizvoda i usluga individualne komunalne potrošnje za potrošače kućanstva u stambenim objektima i stanovima te potrošače pravne osobe subjekte u poslovnim objektima i prostorima odredit će svojim propisom općinsko vijeće.“ Prema stavu 6. Zakona, „validnost kalkulacije i utvrđivanje cijena komunalnih usluga obavlja se sukladno statutu javnog preduzeća“, a prema stavu 7., „cijena komunalne usluge za pruženu komunalnu uslugu plaća se davatelju komunalne usluge“. Važna ja odredba sadržana u stavu 8. člana 19.: „Ako tijelo iz stava 3. ovog člana utvrdi nižu cijenu usluge od ekonomske cijene korištenja ili je ne usklađuje sa rastom cijena, onda je to tijelo davatelju komunalnih usluga obavezno nadoknaditi razliku sredstava“.

#### 1.4.4.6. Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine Županije Posavske“, broj: 1/98, 6/01)

Članom 2. ovog Zakona propisano je: „Komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba. Općine, te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti, obavezne su na temelju ovog Zakona i posebnih propisa:

- osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti;
- osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti;
- poduzimati mjere za očuvanje i zaštitu okoliša prilikom obavljanja komunalnih djelatnosti.“

Prema članu 4. Zakona, komunalne djelatnosti mogu obavljati:

1. Javno preduzeće koje osniva općina;

2. Javno preduzeće koje osniva općina po posebnom Zakonu;
3. Služba koju osniva općina;
4. Pravna i fizička osoba, na temelju ugovora o koncesiji.“

Prema ovom Zakonu, općina može, za obavljanje komunalnih djelatnosti, osnovati vlastite službe. To čini odlukom općinskog vijeća.

Član 10. u stavu 1. propisuje da se „koncesijom stječe pravo obavljanja komunalnih djelatnosti [...] u dijelu koji se odnosi na crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama“. Stav 2. sadrži odredbu prema kojoj „koncesiju dodjeljuje općinski načelnik pravnoj ili fizičkoj osobi registriranoj za obavljanje te djelatnosti, na temelju provedenog javnog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja“. Nadalje je utvrđeno: „Odluku o koncesiji donosi općinsko vijeće. Ugovor o koncesiji s podnositeljem ponude sklapa općinski načelnik na temelju odluke o koncesiji. Ugovor o koncesiji obavezno sadrži: [...] cijenu i način naplate za pruženu uslugu“.

U članu 18. određeno je: „Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti pojedinačne komunalne potrošnje osiguravaju se iz cijena komunalnih usluga“.

Članom 19. regulirano je pitanje cijena komunalne usluge. Stav 1. određuje: „Cijenom komunalnih usluga osiguravaju se sredstva za pokriće ukupnih rashoda isporučitelja komunalne usluge i unapređenja postojećih komunalnih objekata i uređaja prema normativima i standardima u komunalnom gospodarstvu“. Stav 2. odnosi se na pitanje određivanja cijene komunalne usluge: „Visinu cijene komunalne usluge svojom odlukom utvrđuje Općinsko vijeće, na prijedlog isporučitelja komunalne usluge“. Važna odredba sadržana je u stavu 4. navedenog člana: „Ukoliko sredstva iz cijene komunalne usluge nisu dostatna za obavljanje komunalnih djelatnosti iz stava 1. ovog člana, potrebna razlika sredstava osigurava se iz proračuna općine“.

#### 1.4.4.7. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, broj: 9/13)

Članom 8. Zakona utvrđeno je: „Općine obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti određenih ovim Zakonom“. Stav 2. istog člana detaljnije odre-

đuje: „Općine su dužne posebnim propisima regulisati uslove i način organizovanja poslova u vršenju pojedinih komunalnih djelatnosti, a naročito: [...] d) način naplate cijene za komunalne usluge, kao i prava korisnika u slučaju nevršenja, odnosno nekvalitetnog vršenja komunalne usluge“.

Članom 10. (Davaoci komunalnih usluga) određeno je da „općine, u skladu sa ovim Zakonom, obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti putem:

- a) javnog preduzeća komunalnih djelatnosti;
- b) pravnog ili fizičkog lica na osnovu ugovora o povjeravanju komunalnih djelatnosti;
- c) pravnog lica na osnovu ugovora o koncesiji“.

Općina svojim aktom utvrđuje koje će se komunalne djelatnosti obavljati na jedan od gorenavedjenih načina (stav 2.).

Prema stavu 3., „općinsko vijeće može odlučiti, na prijedlog općinskog načelnika, a na inicijativu mjesne zajednice, da se o organizovanju obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti ili poslova iz okvira tih djelatnosti u seoskim i izdvojenim naseljenim mjestima, kada te djelatnosti služe isključivo potrebama stanovništva i drugih subjekata u tim naseljima, stara mjesna zajednica“.

Član 11. (Povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti) propisao je sljedeće:

„Komunalne djelatnosti za čije je obavljanje uslov obezbjeđenje jedinstvenog tehničko-tehnološkog sistema (snabdijevanje vodom, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda) mogu se povjeriti samo jednom javnom preduzeću“. S druge strane, kako je određeno stavom 2. istog člana, „komunalne djelatnosti za čije obavljanje nije potrebno obezbijediti uslov iz stava 1. ovog člana mogu obavljati jedan ili više subjekata, odnosno davaoca komunalnih usluga“.

Prema članu 12. Zakona, „javno preduzeće komunalnih djelatnosti osniva se odlukom općinskog vijeća. Odlukom iz stava 1. ovog člana bliže se određuje djelatnost koju obavlja javno preduzeće, uslovi pod kojima se vrši proizvodnja i promet proizvoda, odnosno obavljanje usluga, prava i obaveze osnivača u upravljanju javnim preduzećem, način formiranja cijena proizvoda i usluga, kao i uslovi pod kojima javno preduzeće može povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti drugom preduzeću“.

Osim odlukom, općina može obavljanje komunal-

nih djelatnosti povjeriti i putem pisanog ugovora, što je definirano članom 13. Zakona: „Općina može obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti koje se finansiraju iz njenog budžeta povjeriti pravnom ili fizičkom licu na osnovu pisanog ugovora. Općinsko vijeće određuje komunalne djelatnosti iz stava 1. ovog člana, te utvrđuje uslove i mjerila za provođenje prikupljanja ponuda za povjeravanje određenih komunalnih poslova na osnovu ugovora. Postupak za dodjelu komunalnih djelatnosti pravnom ili fizičkom licu vrši se u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Nakon prikupljanja ponuda, općinsko vijeće donosi odluku o izboru lica kome će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na osnovu ugovora. Na osnovu odluke iz prethodnog stava, općinski načelnik sklapa ugovor o povjeravanju određenih komunalnih djelatnosti koji obavezno sadrži:

- a) djelatnost za koju se sklapa ugovor;
- b) vrijeme na koje se sklapa ugovor;
- c) vrstu i obim poslova;
- d) način određivanja cijene za obavljanje poslova, te način i rok plaćanja;
- e) garanciju davaoca usluga za ispunjenje ugovora;
- f) uvjeti otkaza ugovora“.

Još jedna mogućnost povjeravanja propisana je članom 14. Zakona: „Davanje koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti vrši se u skladu sa Zakonom o koncesijama“.

Prema članu 15. Zakona, davaoci komunalnih usluga, između ostalih uslova koje moraju ispunjavati, moraju „cijene komunalnih usluga obrazovati prema važećim propisima“, te „uspostaviti tarifni sistem koji će biti osnova za naplatu usluga“.

Što se nivoa komunalnih usluga tiče, član 16. određuje: „Davaoci komunalnih usluga dužni su pružati usluge koje odgovaraju kvalitetom i standardom visini cijene koju korisnici usluga plaćaju za njihovo vršenje. Općinsko vijeće obavezno je utvrditi standarde i usklađivati kvalitet i nivo komunalnih usluga u skladu sa visinom cijene“.

Prema članu 22., sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti obezbjeđuju se, između ostalog, „iz cijene za komunalne usluge iz segmenta individualne komunalne potrošnje“, što je detaljnije određeno članom 23. stavom 1., prema kojem: „Iz cijena komunalne usluge iz segmenta individual-

ne komunalne potrošnje obezbjeđuju se sredstva za obavljanje sljedećih komunalnih djelatnosti: a) snabdijevanje pitkom vodom; b) odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda...". Što se strukture cijene tiče, relevantna je i odredba člana 38. stav 1.: „Građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabavka opreme za obavljanje komunalne djelatnosti financira se iz: a) cijene komunalne usluge...“.

Član 24. Zakona nosi naslov Utvrđivanje visine cijene komunalne usluge. Stavom 1. ovog člana određeno je: „Visinu cijene i način plaćanja komunalne usluge određuje davalac komunalne usluge, na temelju detaljne kalkulacije, uz prethodnu saglasnost općinskog vijeća, a na osnovu sljedećih elemenata:

- a) vrsta, obim i kvalitet komunalnih usluga utvrđenih standardima i normativima u skladu sa propisom općine;
- b) vrijednost sredstava angažovanih u pružanju usluga;
- c) obim i kvalitet uloženog rada u obavljanju komunalnih usluga;
- d) visina materijalnih troškova u obavljanju komunalnih usluga, standardima i normativima utroška energije, materijalnih i drugih troškova ili planskim kalkulacijama;
- e) iznos za financiranje gradnje komunalnih objekata, prema Programu gradnje komunalnih objekata;
- f) drugi elementi u zavisnosti od uslova na tržištu.“

Stavom 2. utvrđen je obavezan sadržaj zahtjeva za saglasnost općinskog vijeća na cijenu komunalne usluge: „Zahtjev za saglasnost općinskog vijeća na cijenu komunalne usluge obavezno sadrži:

- a) vrstu komunalne usluge, način obračuna i plaćanja usluge;
- b) strukturu postojeće cijene komunalne usluge;
- c) predloženu novu cijenu usluge i njenu strukturu;
- d) postotak promjene cijene u odnosu na postojeću cijenu;
- e) razloge za promjenu cijene sa detaljnim obrazloženjem i kalkulacijom;
- f) datum primjene nove cijene.“

Stavom 3. ovog člana Zakon obavezuje općinu da nadoknadi razliku sredstava davaocu komunalnih usluga, ukoliko se cijena usluge od strane općinskog vijeća utvrdi u nižem iznosu od stvarne cijene koštanja.

Prema članu 2. Zakona, „komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba“, a „općine te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obavezne su na temelju ovoga Zakona i posebnih propisa:

- a) osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti,
- b) osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti,
- c) osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvitka,
- d) osigurati javnost rada.“

Članom 4. definirano je koji subjekti mogu obavljati komunalne djelatnosti: „Komunalne djelatnosti mogu obavljati:

- a) gospodarsko društvo koje osniva općina,
- b) pravna osoba na temelju ugovora o koncesiji, a za djelatnosti obavljanja dimnjačarskih poslova, te obavljanje pogrebnih poslova ili održavanje groblja pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji.

Organiziranje obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti na način propisan u članku 2. ovog Zakona može se prenijeti na javne subjekte (ustanove) koje u te svrhe osniva općina.“

Kako je određeno članom 9. ovog Zakona, „u gospodarskim društvima iz članka 4. stavka 1. ovoga Zakona većinski dio dionica, odnosno udjela drži općina“.

Za povjeravanje obavljanja djelatnosti odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda predviđena je još jedna mogućnost, kako je propisano članom 10. Zakona: „Koncesijom se stječe pravo obavljanja komunalnih djelatnosti iz člana 3. stava 1. tačke 2. u dijelu koji se odnosi na crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crpnih jama...“. Prema stavu 2. istog člana, „koncesiju dodjeljuje općinsko vijeće pravnoj ili fizičkoj osobi registriranoj za obavljanje te djelatnosti“.

Prema odredbama članova 11. i 12. ovoga Zakona, odluka o koncesiji donosi se na temelju provedenog javnog natječaja, donosi je općinsko vijeće. Na temelju odluke o koncesiji, općinski načelnik

sklupa ugovor o koncesiji sa odabranim podnosi- teljem ponude.

Član 17. regulira način formiranja cijena komunal- nih usluga. Prema stavu 1., „isporučitelj komunal- ne usluge dužan je pri svakoj promjeni cijene, od- nosno tarifa svojih usluga pribaviti prethodnu sa- glasnost Općinskog vijeća“. Iako se u stavu 1. člana govori o prethodnoj saglasnosti, stav 2. propisuje: „Zahtjev za promjenom cjenika obavezno sadrži:

- a) vrstu komunalne usluge, te način obračuna i plaćanja usluge,
- b) strukturu postojeće cijene komunalne uslu- ge,
- c) predloženu novu cijenu i njezinu strukturu,
- d) postotak promjene cijene u odnosu na po- stojeću cijenu,
- e) razloge za promjenu cijene s detaljnim obra- zloženjem i kalkulacijom i
- f) dan promjene cijene.“

Stav 3. i stav 4. istog člana odredili su: „Općinsko vijeće je dužno očitovati se o zahtjevu u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva. Ukoliko se Općin- sko vijeće ne očituje o zahtjevu u roku iz stava 2. ovog člana, smatra se da je saglasnost dana“.

Član 22. utvrđuje izvore prihoda za obavljanje ko- munalnih djelatnosti: „Sredstva za obavljanje ko- munalnih djelatnosti osiguravaju se:

- a) iz cijene komunalne usluge,
- b) iz komunalne naknade,
- c) iz naknade za koncesiju,
- d) iz proračuna općine,
- e) iz drugih izvora sukladno posebnim zakoni- ma“.

Odredbu gorenavedenog člana, prema kojoj je dio strukture cijene komunalne usluge predviđen kao izvor prihoda za obavljanje komunalnih djelatno- sti, dalje razrađuje član 23.: „Iz cijene komunalne usluge osiguravaju se sredstva za obavljanje slje- dećih komunalnih djelatnosti:

- a) opskrba pitkom vodom,
- b) odvodnja i prečišćavanje otpadnih voda, osim odvodnje atmosferskih voda...“.

Član 27. u stavu 2. propisuje: „Građenje objekta i uređaja komunalne infrastrukture i nabavka opreme za prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo financira se iz:

- a) cijene komunalne usluge,
- b) proračuna općine,
- c) naknade za koncesiju,
- d) donacija i
- e) drugih izvora utvrđenih posebnim propisi- ma“.

Nadležnost i odgovornost za obavljanje komu- nalnih djelatnosti utvrđena je članom 6. Zakona: „Obavljanje komunalnih djelatnosti osigurava općina u okviru samoupravnog djelokruga, sukladno ovom Zakonu“.

Subjekti putem kojih općina osigurava obavljanje komunalnih djelatnosti definirani su članom 10.: „Općina osigurava obavljanje komunalnih djelat- nosti putem:

- a) javnog komunalnog preduzeća,
- b) gospodarskog društva,
- c) samostalnog poduzetnika – obrtnika,
- d) pravne osobe na temelju ugovora o koncesi- ji, sukladno zakonu kojim se reguliraju kon- cesije, koji ispunjavaju uvjete za pružanje komunalnih usluga sukladno članu 15. ovog Zakona“.

Odredba gore navedenog člana dalje je razrađena u članovima 11., 12., 13. i 14. Zakona. Prema članu 11., „javno komunalno preduzeće osniva općina sukladno zakonu i drugim propisima“. Prema članu 12., „općine mogu povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti gospodarskom društvu, a međusobna prava i obaveze reguliraju se posebnim ugovorom“, prema članu 13., „kada općina povjeri obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti samo- stalnom poduzetniku (obrtniku) iz člana 7. ovog Zakona, ugovorom se reguliraju međusobna prava i obaveze u obavljanju tih djelatnosti“. Članom 14. utvrđeno je da „pravna osoba može obavljati komunalne djelatnosti iz člana 2. ovog Zakona na temelju ugovora o koncesiji u skladu sa Zakonom kojim se reguliraju koncesije“.

Članom 15. utvrđeni su uvjeti koje moraju ispunja- vati davaoci komunalnih usluga:

1. da su registrirani za obavljanje komunalnih djelatnosti,
2. da posjeduju odgovarajuću opremu i sredstva rada za obavljanje komunalnih djelatnosti,
3. da raspolažu odgovarajućim stručnim kadrovima koji mogu osigurati stalno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti,
4. da osiguraju vršenje komunalnih djelatnosti sukladno odredbama ovog Zakona i drugih propisa,
5. da cijene komunalnih usluga formiraju prema važećim propisima,
6. da utvrde normative rada i utroška materijalnih sredstava i omoguće kontrolu istih od strane nadležnih organa,
7. da uspostave tarifni sustav koji će biti osnova za naplatu usluga,
8. da kontinuirano rade na podizanju nivoa komunalnih usluga i unapređenju komunalnih djelatnosti.

Prema članu 16. Zakona, „davatelji komunalnih usluga dužni su pružati usluge koje odgovaraju kvalitetom i standardom visini cijene koju korisnici usluga plaćaju za njihovo obavljanje. Općinsko vijeće je obvezno utvrditi standarde i usklađivati kvalitetu i nivo komunalnih usluga sukladno sa visinom cijene“.

Član 22. utvrdio je da se „sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju iz:

1. cijene komunalne usluge.“

Članom 23. pobrojane su komunalne usluge iz segmenta individualne komunalne potrošnje, za čije se obavljanje sredstva osiguravaju iz cijene komunalne usluge. Među tim uslugama su i usluge „opskrbe pitkom vodom“ i „odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, osim odvodnje oborinskih voda“.

Član 24. regulira pitanje utvrđivanja cijene komunalnih usluga: „Cijenom komunalnih usluga osiguravaju se sredstva za pokriće ukupnih rashoda davatelja komunalnih usluga prema tržišnim uvjetima, a na osnovu normativa za sve troškovne elemente. Općinsko vijeće u skladu sa utvrđenim mjerodavnostima iz člana 7. ovog Zakona utvrđuje mjerila kao osnovicu za obrazovanje cijena komunalnih usluga. Visinu cijene, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga predlaže davatelj

komunalnih usluga na temelju detaljne kalkulacije, a sukladno odredbama člana 16. U cijenu komunalne usluge uključena je amortizacija, koja se sastoji iz amortizacije stalnih sredstava davatelja komunalne usluge i amortizacije stalnih sredstava infrastrukturnog komunalnog sustava, odnosno dobara u općoj upotrebi. Valjanost kalkulacije i konačan prijedlog visine cijene komunalnih usluga utvrđuje neovisno stručno tijelo općine, a stvarnu cijenu komunalnih usluga određuje i usvaja općinsko vijeće. Cijena komunalne usluge za pruženu komunalnu uslugu plaća se davatelju komunalne usluge“.

#### 1.4.4.8. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj: 4/11)

Članom 7. Zakona, kojim su propisana načela obavljanja komunalnih djelatnosti, utvrđeno je:

„Obavljanje komunalnih djelatnosti zasniva se na sljedećim načelima:

- a) trajnost i kontinuiranost u obavljanju komunalnih djelatnosti;
- b) kvalitet u obavljanju komunalnih djelatnosti koji podrazumijeva naročito: tehničku, zdravstvenu i higijensku ispravnost u skladu sa propisanim standardima i normativima i tačnost u pogledu rokova izvršenja komunalne usluge;
- c) održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju stalne funkcionalne sposobnosti;
- d) politika cijena komunalnih proizvoda i usluga kojom se obezbjeđuje samoodrživost, odnosno održivi razvoj komunalnih djelatnosti;
- e) obaveznost korištenja komunalnih usluga od strane fizičkih i pravnih lica;
- f) princip korisnik komunalne usluge plaća dobijenu komunalnu uslugu;
- g) obezbjeđenje mjera za očuvanje i zaštitu okoline;
- h) javnost i transparentnost rada.“

Komunalne djelatnosti ovim Zakonom definirane su kao djelatnosti od javnog interesa. Član 8. utvrđuje načine ostvarivanja tog interesa:

„U cilju ostvarivanja javnog interesa u javnim službama komunalnih djelatnosti na području Kantona, Kanton donosi strategiju razvoja komunalnih djelatnosti na području Kantona. U cilju ostvarivanja javnog interesa u javnim službama komunalnih djelatnosti na području općine, općina donosi:

- a) strategiju razvoja komunalnih djelatnosti na području općine;
- b) srednjoročne i godišnje programe i planove obavljanja i razvoja komunalnih djelatnosti na području općine.

U cilju stvaranja uslova za optimalni razvoj i obavljanje komunalnih djelatnosti kanton i općina:

- a) obezbjeđuju trajne izvore financiranja obavljanja i razvoja komunalnih djelatnosti;
- b) kontinuirano prate obavljanje komunalnih djelatnosti i po potrebi preduzimaju odgovarajuće mjere i aktivnosti u cilju otklanjanja problema i unapređenja obavljanja komunalnih djelatnosti.“

Član 9. propisuje, nešto detaljnije nego što je to utvrđeno odgovarajućim odredbama zakonima o komunalnim djelatnostima drugih kantona, sljedeće: „Načinom organizovanja i povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti i politikom cijena komunalnih proizvoda i usluga, općine obezbjeđuju obavljanje komunalnih djelatnosti po načelima održivog razvoja.“

Članom 11. utvrđeni su subjekti koji mogu obavljati komunalne djelatnosti na području Unsko-sanskog kantona: „Komunalne djelatnosti mogu obavljati u skladu sa odredbama ovog Zakona:

- a) javno preduzeće komunalnih djelatnosti;
- b) privredno društvo;
- c) obrtnik.

Općina svojim aktom utvrđuje koje će se komunalne djelatnosti obavljati na jedan od načina iz prethodnog stava ovog člana.“

Ipak, član 12. ograničava mogućnost povjeravanja pojedinih komunalnih djelatnosti: „Komunalne djelatnosti za čije je obavljanje uslov obezbjeđenje jedinstvenog tehničko-tehnološkog sistema (snabdijevanje vodom, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda) mogu se povjeriti samo jednom javnom preduzeću komunalnih djelatnosti. Komunalne djelatnosti za čije obavljanje nije potrebno obezbijediti uslov iz stava 1. ovog člana mogu obavljati jedan ili više subjekata, odnosno davaoca komunalnih usluga.“

Uslovi koje subjekti iz člana 11. moraju ispunjavati da bi im se povjerilo obavljanje komunalnih djelatnosti utvrđeni su članom 13.: „Općina povjerava obavljanje komunalnih djelatnosti subjektima iz člana 11. ovog Zakona ukoliko ispunjavaju sljedeće uslove:

- a) da su registrovani za obavljanje određene komunalne djelatnosti;
- b) da posjeduju odgovarajuću opremu i sredstva rada za obavljanje komunalnih djelatnosti;
- c) da raspolažu sa odgovarajućim stručnim kadrovima koji mogu obezbijediti stalno i kontinuirano obavljanje povjerene komunalne djelatnosti.“

Članom 14. Zakona regulirano je osnivanje javnih komunalnih preduzeća: „Javno preduzeće komunalnih djelatnosti osniva se odlukom općinskog vijeća. Odlukom iz stava 1. ovog člana bliže se određuje djelatnost koju obavlja javno preduzeće, uslovi pod kojima se vrši proizvodnja i promet proizvoda, odnosno obavljanje usluga, prava i obaveze osnivača u upravljanju javnim preduzećem, način formiranja cijena proizvoda i usluga, kao i uslovi pod kojima javno komunalno preduzeće može povjeriti obavljanje pojedinih poslova komunalnih djelatnosti koje obavlja drugom preduzeću.“

Povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti drugim subjektima, osim javnim komunalnim preduzećima, regulira se ugovorom kojim se utvrđuju međusobna prava i obaveze u obavljanju tih djelatnosti, što je propisano članom 17. Zakona. Prema članu 18. Zakona, povjeravanje putem ugovora vrši se u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH, odluku o izboru lica donosi općinski načelnik, te na temelju te odluke sklapa ugovor o povjeravanju sa odabranim licem.

Prema članu 19. Zakona, „davanje koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti vrši se u skladu sa Zakonom o koncesijama Unsko-sanskog kantona.“

U svakom slučaju, s davaocem komunalnih usluga kojem je povjerila obavljanje određenih komunalnih djelatnosti, općina zaključuje ugovor o povjeravanju i obavljanju komunalnih djelatnosti, u skladu sa članom 20. Zakona.

Subjekt kojem je povjereno obavljanje komunalnih djelatnosti mora se pri obavljanju povjerenih djelatnosti pridržavati uslova utvrđenih članom 21. Zakona. Među utvrđenim uslovima je i „da ci-

jenju komunalne usluge obrazuje prema važećim propisima“.

Član 23. utvrđuje odnos kvaliteta i cijene komunalne usluge: „Davalac komunalnih usluga dužan je pružati usluge koje odgovaraju kvalitetom i standardom visini cijene koju korisnici usluga plaćaju za njihovo vršenje. Općinsko vijeće utvrđuje mjera i način formiranja cijena komunalnih usluga, koje moraju biti usaglašene sa kvalitetom i nivoom komunalne usluge koju pruža davalac komunalne usluge.“

Prema odredbi člana 31. stav 1., „sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti individualne komunalne potrošnje obezbjeđuju se iz cijene komunalnih usluga.“

Član 34. nosi naslov „Način formiranja cijena komunalnih proizvoda i usluga“, te u stavu 1. utvrđuje: „Općina svojim aktom utvrđuje jedinicu mjere i propisuje način formiranja cijena komunalnih proizvoda i usluga, a cijenu utvrđuje davalac komunalne usluge.“ Prema stavu 2., „cijena komunalnih proizvoda i usluga koju je utvrdio davalac komunalne usluge ne može se primjenjivati bez prethodne saglasnosti općinskog vijeća.“

Članom 35. regulirana je struktura cijene komunalnih proizvoda i usluga. Prema ovoj odredbi, „cijena komunalnih proizvoda i usluga mora obezbijediti nivo proste reprodukcije i obavezno sadrži:

- a) pokriće materijalnih i ostalih troškova;
- b) troškove tekućeg i investicionog održavanja i funkcionisanja komunalnog sistema na koji se odnosi;
- c) amortizaciju, koja se sastoji iz amortizacije stalnih sredstava davaoca komunalne usluge i amortizacije stalnih infrastrukturnih sistema, odnosno dobara u općoj upotrebi;
- d) zakonske i ugovorne obaveze;
- e) otplate kredita;
- f) sredstva za lične dohotke i zajedničku potrošnju radnika (zaposlenih);
- g) sredstva akumulacije;
- h) sredstva rezervi u skladu sa zakonskim propisima;
- i) sredstva za nužnu rekonstrukciju i modernizaciju postojećih kapaciteta, objekata i uređaja“.

U skladu sa planovima prostornog razvoja i planovima razvoja općine, općina može odlučiti da cijena komunalnih proizvoda i usluga sadrži i sredstva za proširenu reprodukciju. Sredstva za proširenu reprodukciju utvrđuju se u procentu od cijene komunalnih proizvoda i usluga koja važi za programom utvrđeni period, a koriste se strogo namjenski.“

Prema stavu 2. člana 37., „nabavka stalnih sredstava davaoca komunalnih usluga za obavljanje komunalnih djelatnosti finansira se iz:

a) cijene komunalne usluge (iz segmenta individualne i zajedničke komunalne potrošnje)...“

### 1.4.5. Kantonalni zakoni o vodama

Prema stavu 1. člana 11. Zakona o vodama **Bosansko-podrinjskog kantona** („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, broj: 6/10), „vodni objekti iz člana 10. stav (1) tačka a) koji služe za snabdijevanje vodom potrošača na području dvije ili više općina na području Kantona (u daljem tekstu: kantonalni vodovod) su u vlasništvu Kantona, ako nisu u vlasništvu drugih pravnih lica koja su te objekte izgradili za svoje potrebe“. Stav 3. istog člana regulira upravljanje tim objektima: „Vodnim objektima iz stava (1) ovog člana upravlja pravno lice u skladu sa propisima o komunalnoj djelatnosti, kome je Kanton prenio na upravljanje objekte kantonalnog vodovoda.“ Ovaj zakon sadrži, u istom članu, dvije odredbe koje se direktno odnose na određivanje cijene usluge: „Cijena vode koja se isporučuje iz vodnih objekata kantonalnog vodovoda ne može biti određena ispod iznosa iz kojeg se obezbjeđuju troškovi održavanja i funkcionisanja takvog vodovoda, amortizacija i otplate anuiteta za kredite koji će se obezbijediti za izgradnju tog vodovoda. Cijena vode koja se potrošačima isporučuje iz vodnih objekata kantonalnog vodovoda će se utvrditi posebnim propisima odnosno aktima kantona“. Član 12. odnosi se na lokalne/općinske vodovode: „(1) Vodni objekti iz člana 10. stav (1) tačka a) za vodosnabdijevanje potrošača na području jedne općine su u vlasništvu općine. (2) Vodne objekte iz stava (1) ovog člana za vodosnabdijevanje potrošača u općinskim centrima (u daljem tekstu: općinski vodovodi) općina svojom odlukom povjerava na upravljanje i korištenje pravnom licu u skladu sa propisima o komunalnoj djelatnosti. (3) Vodne objekte iz stava (1) ovog člana za snabdijevanje vodom za piće naselja izvan općinskih centara (u daljem tekstu: mjesni vodovodi), općina svojom odlukom povjerava na upravljanje i korištenje



pravnom licu u skladu sa propisima o komunalnoj djelatnosti“. Što se tiče cijena usluge vodosnabdijevanja, u istom članu određeno je: „(5) Općina je dužna da obezbijedi da se iz cijene vode iz vodnih objekata iz stava (1) ovog člana i iz drugih izvora finansiranja, obezbjeđuju troškovi tekućeg i investicionog održavanja vodnih objekata, izdvajanje sredstava za amortizaciju i otplata anuiteta za kredite koji će se koristiti za izgradnju, rekonstrukciju i sanaciju vodovoda, troškove propisanih pregleda zdravstvene ispravnosti vode za piće, te izvršavaju druge obaveze utvrđene ovim Zakonom radi očuvanja života i zdravlja potrošača. (6) Cijena vode koja se isporučuje potrošačima iz općinskog i mjesnog vodovoda biće utvrđena posebnim propisima odnosno aktima općine“.

Odredbama člana 22. ovog Zakona regulirano je pitanje upravljanja vodama: „Upravljanje vodama čini skup odluka, aktivnosti i mjera čija je svrha održavanje, poboljšanje i ostvarivanje potrebnog i održivog režima voda na određenom prostoru u skladu sa prirodnim uslovima, planom, potrebama i mogućnostima. (2) Upravljanje vodama iz stava (1) ovog člana ostvaruje se osobito osiguranjem potrebnih količina voda odgovarajućeg kvaliteta za različite namjene, zaštitom voda od zagađivanja, uređenjem voda i vodotoka i zaštitom od štetnog djelovanja voda. (3) Upravljanje vodama na području Kantona provodi se u skladu sa zakonom i drugim propisima“.

Zakon o vodama **Zeničko-dobojskog kantona** („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 17/07) stavom 2. i 3. člana 5. utvrdio je: „Javno vodno dobro za sve površinske vode II kategorije u vlasništvu je općine. Upravljanje javnim vodnim dobrom vrše organi vlasti, pravne osobe i druge institucije, u obimu i na način propisan ovim Zakonom ili drugim aktima nadležnog organa kojima je preneseno pravo upravljanja javnim vodnim dobrom“.

Član 10. Zakona utvrdio je da: “Zaštitni vodni objekti iz člana 9. stav (1) tačka 1. ovog zakona na vodotocima koji pripadaju površinskim vodama II kategorije i uređena korita u urbanim područjima na površinskim vodama I kategorije u vlasništvu su općine. (2) Općina može pravo upravljanja i korištenja prenijeti u nadležnost drugih organa vlasti, pravnih lica ili drugih institucija u obimu i na način propisan ovim Zakonom ili aktima općine“.

Zakon o vodama **Unsko-sanskog kantona** („Službene novine Unsko-sanskog kantona“, broj: 4/11) nadležnost za upravljanje vodama regulirao je stavovima 2., 3. i 4. člana 11.: „Upravljanje vodama

na području Kantona je u nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, Kantona i općina, na način utvrđen Federalnim i ovim Zakonom. (3) Općine upravljaju javnim vodnim dobrom iz člana 7. ovog Zakona i vodnim objektima iz člana 10. ovog Zakona. (4) Kanton upravlja vodnim objektima iz člana 9. ovog Zakona“. Član 16. odnosi se na snabdijevanje vodom za piće: „Korištenje voda u svrhu snabdijevanja vodom za piće regulisat će se kantonalnim propisom o komunalnim djelatnostima i općinskom odlukom u skladu sa tim propisom“.

Zakon o vodama **Hercegovačko-neretvanske županije** („Narodne novine Hercegovačko-neretvanskog kantona“, broj: 6/13) u članu 17. utvrdio je da je „za upravljanje vodama, u smislu članka 1. ovog Zakona mjerodavna je Bosna i Hercegovina, Federacija BiH, H-NŽ/K, grad i općina, na način utvrđen ovim zakonom i Federalnim zakonom“. Članom 20. propisano je da su „H-NŽ/K i grad/općine dužni provoditi politiku upravljanja vodama utvrđenu strateškim i planskim dokumentima donesenim na temelju ovoga Zakona i Federalnog zakona“. Član 25. regulira pitanje snabdijevanja vodom za piće: „Zahvaćanje vode u svrhu snabdijevanja vodom za piće regulirano je ovim Zakonom, Federalnim zakonom i posebnim propisima, a vodoopskrba kao komunalna djelatnost regulirano je u skladu sa propisima o komunalnim djelatnostima, a što obuhvata obavljanje komunalne djelatnosti, pružanje komunalnih usluga korisnicima, korištenje i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, osnivanje komunalnih društava, načela formiranja cijene komunalne usluge i komunalne naknade, financiranje komunalnih djelatnosti kao i financiranje izgradnje objekata i uređaja“, dok je član 29. posvećen pitanju odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda: „Fizička i pravna osoba je dužna otpadnu vodu ispuštati u javni kanalizacijski sustav ili na drugi način, u skladu sa odlukom o odvodnji otpadnih voda donesenom u skladu sa propisima o komunalnim djelatnostima... Odluku iz stavka (1) ovog članka o odvodnji otpadnih voda na području grada, odnosno općine donosi gradsko odnosno općinsko vijeće...“.

Zakon o vodama **Bosansko-podrinjskog kantona** („Službene novine Bosansko - podrinjskog kantona Goražde“) u članu 9. utvrdio je: „Vodni objekti za odvodnjavanje su: osnovna i detaljna odvodna kanalska mreža, crpne stanice za odvodnjavanje i drugi pripadajući objekti. Vodni objekti iz stava (1) ovog člana, koji su izgrađeni državnim sredstvima, u vlasništvu su Kantona“.

Što se vodnih objekata namijenjenih vodosnabdijevanju tiče, članom 11. propisano je da: „Vodni

objekti iz člana 10. stav (1) tačka a) koji služe za snabdijevanje vodom potrošača na području dvije ili više općina na području Kantona (u daljem tekstu: kantonalni vodovod) su u vlasništvu Kantona, ako nisu u vlasništvu drugih pravnih lica koja su te objekte izgradili za svoje potrebe... Vodnim objektima iz stava (1) ovog člana upravlja pravno lice u skladu sa propisima o komunalnoj djelatnosti, kome je Kanton prenio na upravljanje objekte kantonalnog vodovoda. Cijena vode koja se isporučuje iz vodnih objekata kantonalnog vodovoda ne može biti određena ispod iznosa iz kojeg se obezbjeđuju troškovi održavanja i funkcionisanja takvog vodovoda, amortizacija i otplata anuiteta za kredite koji će se obezbijediti za izgradnju tog vodovoda...Cijena vode koja se potrošačima isporučuje iz vodnih objekata kantonalnog vodovoda će se utvrditi posebnim propisima odnosno aktima kantona“, a članom 12. „Vodni objekti iz člana 10. stav (1) tačka a) za vodosnabdijevanje potrošača na području jedne općine su u vlasništvu općine. Vodne objekte iz stava (1) ovog člana za vodosnabdijevanje potrošača u općinskim centrima (u daljem tekstu: općinski vodovodi) općina svojom odlukom povjerava na upravljanje i korištenje pravnom licu u skladu sa propisima o komunalnoj djelatnosti. Općina je dužna da obezbijedi da se iz cijene vode iz vodnih objekata iz stava (1) ovog člana i iz drugih izvora finansiranja, obezbjeđuju troškovi tekućeg i investicionog održavanja vodnih objekata, izdvajanje sredstava za amortizaciju i otplata anuiteta za kredite koji će se koristiti za izgradnju, rekonstrukciju i sanaciju vodovoda, troškove propisanih pregleda zdravstvene ispravnosti vode za piće, te izvršavaju druge obaveze utvrđene ovim Zakonom radi očuvanja života i zdravlja potrošača. Cijena vode koja se isporučuje potrošačima iz općinskog i mjesnog vodovoda biće utvrđena posebnim propisima odnosno aktima općine“.

Zakon o vodama **Tuzlanskog kantona** („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj: 11/08) u članu 9. dao je definiciju vodnih objekata za odvodnjavanje, te utvrdio da „vodni objekti iz stava 1. ovog člana, koji su izgrađeni državnim sredstvima, u vlasništvu su Kantona“. Član 10. odnosi se na vodne objekte za iskorištavanje voda, te pod tačkom a) stava 1. utvrđuje: „Vodosnabdijevanje (izuzev za opću upotrebu voda), brane i akumulacije, vodozahvati, bunari, kaptaže sa odgovarajućom opremom, postojenja za prečišćavanje vode za piće, rezervoari, cjevovodi i drugi pripadajući objekti...“, a u članu 11. da su navedeni vodni objekti u vlasništvu Kantona, ako nisu u vlasništvu drugih pravnih lica koji su te objekte izgradili za svoje potrebe.

## 1.5. Brčko distrikt BiH

### 1.5.1. Statut Brčko distrikta BiH

Prema odredbama člana 1. stav 1. Statuta Brčko distrikta BiH, Brčko distrikt je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine.

Odredbama člana 8. stav 1. Statuta Brčko distrikta utvrđene su nadležnosti javnih organa u Distriktu u koje spadaju i „javne usluge/infrastruktura“ i „zaštita životne sredine“, u koje spadaju i komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Odredbama člana 60. stav 1. Statuta Brčko distrikta utvrđeno je da se „zakonom Distrikta može propisati prijenos nadležnosti Vlade Distrikta i javne uprave na javna preduzeća koja pružaju usluge stanovnicima Distrikta ili koja u njihovo ime upravljaju javnim finansijskim sredstvima ili javnom imovinom“.

### 1.5.2. Zakon o zaštiti životne sredine

Član 14. Zakona regulira zaštitu vode, kao jedne od komponenti okoliša. Stavom 6. ovog člana određeno je da: „planiranje zaštite voda, zaštita voda, zaštita voda i vodenih ekosistema, organizacija zaštite voda, nadzor, učešće javnosti i finansiranje zaštite voda su propisani posebnim Zakonom o zaštiti voda. Taj Zakon („Službeni glasnik Brčko distrikta“, broj: 25/04, 1/05, 19/07) propisao je nadležnost Brčko distrikta za pojedina pitanja zaštite voda, te da će: „Preko svog nadležnog odjeljenja za zaštitu voda Distrikt sarađivati sa udruženjima i drugim grupama građana, na način utvrđen ovim zakonom“.

### 1.5.3. Zakon o vodama

Zakon o zaštiti voda („Službeni glasnik Brčko distrikta“, broj: 25/04, 1/05, 19/07) propisao je članom 4. nadležnost Brčko distrikta za pojedina pitanja zaštite voda, te da će „preko svog nadležnog odjeljenja za zaštitu voda Distrikt sarađivati sa udruženjima i drugim grupama građana, na način utvrđen ovim zakonom“. Član 3. stav 1., kao na jednom od načela zaštite životne sredine, zaštitu voda zasniva na: „ekonomskom pristupu vodama,

sprovedenjem politike da korisnik plaća realnu nadoknadu za korišćenje voda, a zagađivač nadoknađuje štetu prouzrokovanu vodama...". Radi se o načelu „zagađivač plaća“, koje se kod djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda ogleda u plaćanju odgovarajuće naknade (cijene) za pruženu uslugu.

### 1.5.4. Zakon o komunalnim djelatnostima

U skladu sa članom 3. Zakona, „komunalne djelatnosti u skladu sa ovim zakonom mogu obavljati:

- nadležna odjeljenja Vlade Brčko distrikta;
- pravna i fizička lica kojima gradonačelnik ugovorom povjeri obavljanje komunalne djelatnosti.

Za obavljanje komunalnih djelatnosti odgovoran je šef odjeljenja u čijoj je nadležnosti obavljanje tih komunalnih djelatnosti, odnosno pravno ili fizičko lice kome gradonačelnik povjeri obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti.“

Prema članu 4., „Komunalne djelatnosti za čije je obavljanje uslov obezbjeđenje jedinstvenog tehničko-tehnološkog sistema (proizvodnja i isporuka vode, prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda i slično), povjeravaju se samo jednom Odjeljenju, odnosno pravnom ili fizičkom licu.“

Način povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti reguliran je članom 5.: „Obavljanje komunalnih djelatnosti drugom pravnom ili fizičkom licu povjerava se ugovorom, kojim se regulišu međusobna prava i obaveze u obavljanju tih djelatnosti. Izbor drugog pravnog ili fizičkog lica za obavljanje komunalnih djelatnosti vrši se na osnovu javnog konkursa.“

Prema stavu 1. člana 11. Zakona, „Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti individualne potrošnje obezbjeđuju se iz cijene komunalnih usluga.“ Stavom 2. istog člana utvrđeno je da „Vlada određuje jedinicu mjere, način formiranja cijene i cijenu komunalne usluge iz stava 1 ovog člana, ako zakonom nije drugačije određeno.“

Stavom 2. člana 16. Zakona utvrđena je nadležnost za snabdijevanje pitkom vodom stanovništva Brčko distrikta: „O snabdijevanju stanovništva Brčko distrikta vodom za piće odgovorno je Odjeljenje nadležno za poslove vodovoda, odnosno fizičko ili pravno lice kome Vlada povjeri obavljanje ove komunalne djelatnosti.“

Članom 49. Zakona utvrđena je nadležnost za obavljanje komunalne djelatnosti odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda: „Poslove izgradnje, upravljanja i održavanja javne kanalizacije obavlja odjeljenje nadležno za poslove kanalizacije, odnosno fizičko ili pravno lice kome gradonačelnik Brčko distrikta povjeri obavljanje ove komunalne djelatnosti – davalac komunalne usluge.“

## 1.6. Općinski nivo vlasti – Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska

Punu i dosljednu primjenu i provođenje zakonskih i provedbenih propisa u oblasti voda i komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda moguće je ostvariti samo donošenjem i provođenjem općinske/gradske regulative iz tih oblasti, čija obaveza donošenja proističe iz odredbi zakona o komunalnim djelatnostima (RS, kantoni u FBiH). U ovom poglavlju analizirat će se stanje općinskih propisa u nekoliko općina/gradova u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Analiza će obuhvatiti odredbe statuta jedinica lokalne samouprave i odluke jedinica lokalne samouprave kojima se regulira problematika obavljanja komunalnih djelatnosti, sa posebnim naglaskom na problematiku cijena komunalnih usluga.

### 1.6.1. Statuti jedinica lokalne samouprave

Analizirali su se konsultantu dostupni statuti općina Bihać, Bosanska Krupa, Velika Kladuša i Grada Banja Luke kroz nadležnosti, poslove i aktivnosti u komunalnim djelatnostima.

U statutima općina Bihać, Bosanska Krupa i Velika Kladuša preuzeta je odredba federalnog Zakona o principima lokalne samouprave kojom je utvrđeno da općina obavlja poslove koji se odnose na: **„upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture: vodosnabdijevanja i odvođenja i prerade otpadnih voda“.**

U Statutu Grada Banja Luke stoji odredba, također preuzeta iz Zakona o lokalnoj samoupravi RS-a, koja glasi: „Grad u komunalnoj oblasti, između ostalih, obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, te organizacione, materijalne i druge uslove za izgradnju i održavanje komunalnih objekata i komunalne infrastrukture.“

U svim statutima općina iz Unsko-sanskog kantona stoji odredba da „općinsko vijeće svojom odlukom osniva javna preduzeća u oblasti komunalnih djelatnosti, koja su obavezna da osiguraju trajno i kvalitetno obavljanje tih djelatnosti i za održavanje objekata i uređaja, a naročito djelatnosti: opskrba pitkom vodom i odvodnja i prečišćavanje otpadnih voda...“.

U Statutu Grada Banja Luke stoji odredba da Skupština Grada „osniva preduzeća i ustanove komunalnih i drugih djelatnosti za obavljanje poslova od interesa za Grad, i upravlja istim u skladu sa Zakonom“.

U Statutu Općine Bihać utvrđeno je da općinski načelnik, u okviru svoje nadležnosti, između ostalog, „obavlja upravljački nadzor nad zakonitošću rada javnih ustanova i preduzeća kojima je osnivač Općina, te im daje upute za rad“.

Iz navedenih odredbi Statuta proizlazi da općina/grad ima punu odgovornost i obavezu u obezbjeđenju uslova za obavljanje komunalnih djelatnosti, uključujući djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

## 1.6.2. Odluke o osnivanju – organizovanju javnih komunalnih preduzeća u oblasti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

Svi zakoni o komunalnim djelatnostima (Republika Srpska, kantoni u FBiH, Brčko distrikt) propisuju da se javno komunalno preduzeće osniva odlukom općinskog/gradskog vijeća (skupštine). Međutim, samo nekoliko zakona o komunalnim djelatnostima utvrđuje i sadržaj odluke o osnivanju javnog komunalnog preduzeća (Unsko-sanski kanton, Hercegovačko-neretvanski kanton, Bosansko-podrinjski kanton, Republika Srpska).

U tim zakonima, kao sadržaj odluke o osnivanju javnog komunalnog preduzeća navodi se: djelatnost koju obavlja javno preduzeće, uslovi pod kojima se vrši obavljanje djelatnosti, prava i obaveze osnivača u upravljanju javnim preduzećem, način formiranja cijena proizvoda i usluga, način financiranja djelatnosti i dr.

Konsultant je bio u mogućnosti da pribavi samo par odluka o osnivanju (organizovanju) javnih komunalnih preduzeća koja obavljaju djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja ot-

padnih voda.

Jedna od njih je **Odluka o usklađivanju Odluke o organizovanju JKP „10. juli“ Bosanska Krupa broj 01/V-I-5/97 od 17. 3. 1997. godine u skladu sa Zakonom o privrednim društvima i Zakonom o javnim preduzećima**. Javno preduzeće obavlja, između ostalih, djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Odluka ne regulira prava i obaveze osnivača u odnosu na javno preduzeće, ne regulira način formiranja i odobravanja cijena komunalnih usluga, čak se u prelaznim odredbama Odluka koja se usklađuje stavlja van snage. Sličan je slučaj i kod svih drugih javnih komunalnih preduzeća u Unsko-sanskom kantonu. Također, niti jedna odluka o osnivanju javnog komunalnog preduzeća nije usklađena sa novim Zakonom o komunalnim djelatnostima Unsko-sanskog kantona.

Jedna od novijih odluka o osnivanju komunalnog preduzeća je **Odluka o organizovanju društva sa ograničenom odgovornošću „Komunalno“ i uslužne djelatnosti Bosanski Petrovac**. Ovom odlukom izvršena je statusna promjena ranijeg Javnog komunalnog preduzeća „Komunalno“ Bosanski Petrovac u društvo sa ograničenom odgovornošću. Ova odluka dijelom regulira način formiranja cijena komunalnih usluga. Utvrđeno je da cijenu komunalne usluge utvrđuje preduzeće uz saglasnost općine kao osnivača. Također je utvrđeno da cijena komunalne usluge treba da „obezbijedi prostu reprodukciju i programom utvrđeni nivo proširene reprodukcije“. Ni ova Odluka nije usklađena sa odredbama novog Zakona o komunalnim djelatnostima Unsko-sanskog kantona.

Na području Republike Srpske, komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda obavljaju pravni sljednici javnih komunalnih preduzeća koja su prije rata osnovana odlukom općinskih skupština. Međutim, u poslijeratnom periodu dolazi do statusnih promjena u poslovanju tih preduzeća koja nisu bila u skladu sa Zakonom o komunalnim djelatnostima.

U postupku privatizacije državnog kapitala u RS, na osnovu odredaba Zakona o privatizaciji državnog kapitala izvršena je promjena svojine kapitala sa općinskog u državni, kao i promjena odluka organizovanja javnih komunalnih preduzeća u akcionarska (dionička) društva. Pritom se nije vodilo računa o pravima i obavezama općina/gradova kao osnivača javnih komunalnih preduzeća, niti o odredbama važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima RS-a, a ni o odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi u RS-u.

Konsultantu nije poznato da li je u Republici Srpskoj, nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o komunalnim djelatnostima, izvršeno usklađivanje općinskih/gradskih propisa o osnivanju (organizovanju) komunalnih preduzeća koja obavljaju djelatnost vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, sa odredbama tih zakona.

Da bi se obezbijedilo nesmetano optimalno obavljanje ovih djelatnosti neophodno je što prije izvršiti usklađivanje odluka o organizovanju bivših javnih komunalnih preduzeća, sada akcionarskih društava sa odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o komunalnim djelatnostima, kao i Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave i Zakona o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave.

### 1.6.3. Odluke o obavljanju komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

Većina zakona o komunalnim djelatnostima propisuje obavezu jedinicama lokalne samouprave da svojom odlukom uređuju obavljanje komunalnih djelatnosti. Tim odlukama, između ostalog, regulira se i način obračuna i plaćanja naknade za dobijenu (isporučenu) komunalnu uslugu, odnosno način formiranja i odobravanja cijena komunalnih usluga. U okviru ovog poglavlja će se analizirati neke od ovih odluka, koje su bile na raspolaganju konsultantu.

Odredbama Odluke o snabdijevanju pitkom vodom na području Općine Cazin (2014. godina) utvrđeno je da se „**jedinica mjere i način formiranja naknade za pruženu uslugu vodosnabdijevanja utvrđuje odredbama općinske odluke o načinu formiranja cijena komunalnih proizvoda i usluga individualne potrošnje**“, a da visinu naknade utvrđuje davalac usluge, s tim da se ne može primjenjivati bez prethodne saglasnosti Općinskog Vijeća.

Odredbama Odluke o proizvodnji i isporuci pitke vode (Kozarska Dubica, 2012. godine) utvrđeno je da se cijena usluge utvrđuje u skladu sa općinskom odlukom kojom se regulira određivanje jedinice mjere i način obrazovanja i plaćanja komunalnih usluga. Cijenu usluge utvrđuje komunalno preduzeće (davalac usluge) uz saglasnost osnivača.

Odredbama Odluke o prečišćavanju i odvođenju otpadnih voda (Kozarska Dubica, 2012. godine) utvrđeno je da „**cijenu usluge određuje davalac usluge uz prethodnu saglasnost ovlaštenog organa opštine**“.

Odredbama Odluke o odvodnji i prečišćavanju otpadnih voda na području Općine Cazin (2014. godina) utvrđen je isti način utvrđivanja cijene usluge kao što je to regulirano i odredbama Odluke o snabdijevanju pitkom vodom na području Općine Cazin.

Neke jedinice lokalne samouprave su jednom odlukom uredile obavljanje i djelatnosti vodosnabdijevanja i djelatnosti odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Odredbama Odluke o javnom vodovodu i javnoj kanalizaciji („Službeni glasnik Grada Banja Luka“, broj 8/12) utvrđeno je da cijenu usluge (vode i kanalizacije) utvrđuje komunalno preduzeće (davalac usluge), a da se ista primjenjuje po pribavljenoj saglasnosti od strane nadležnog organa Grada Banja Luka.

Odredbama Odluke o vodovodu i kanalizaciji („Službeni glasnik Opštine Derventa“, broj: 9/13) utvrđeno je da „**za korištenje vode iz vodovodne mreže, kao i za korištenje kanalizacione mreže korisnici plaćaju naknadu po cjenovniku komunalnog preduzeća koji utvrđuje Uprava i Nadzorni organ komunalnog preduzeća, a na koji saglasnost daje Načelnik Opštine**“.

Odredbama Odluka o vodovodu i kanalizaciji Grada Banja Luka i Opštine Derventa nije reguliran način formiranja cijena usluga.

### 1.6.4. Odluke o načinu formiranja cijena komunalnih usluga

Odredbama nekih od zakona o komunalnim djelatnostima utvrđeno je da jedinica lokalne samouprave (općina/grad) svojom odlukom regulira način formiranja cijena komunalnih proizvoda i usluga individualne komunalne potrošnje. U ovom poglavlju analizirat će se dvije takve odluke: Općine Cazin iz Unsko-sanskog kantona i Opštine Kozarska Dubica iz Republike Srpske.

Općina Cazin je donijela Odluku o načinu formiranja cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda („Službeni glasnik Općine Cazin“, broj: 9/13). Odredbama Odluke kao

mjerna jedinica u vodosnabdijevanju utvrđen je 1 m<sup>3</sup> isporučene vode na mjernom uređaju, što je osnov i za uslugu odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Odlukom se daje struktura cijene usluge, koja mora da obezbijedi nivo proste reprodukcije. Struktura cijene je u cijelosti preuzeta iz kantonalnog Zakona o komunalnim djelatnostima. Odredbama odluke nije regulirana metodologija utvrđivanja, niti postupak odobravanja cijene usluge.

Opština Kozarska Dubica 2012. godine donijela je Odluku o utvrđivanju jedinice obračuna i načinu obrazovanja cijena u naplata komunalnih proizvoda i usluga. Odlukom je utvrđeno da „za isporuku vode i prečišćavanje i odvodnju otpadnih voda jedinica mjere je m<sup>3</sup> isporučene odnosno ispuštene vode“. Odlukom se detaljno utvrđuje struktura cijene usluge, kao i sadržaj zahtjeva za odobravanje cijene usluge. Odredbama Odluke je utvrđeno da cijena usluge mora obezbijediti nivo proste reprodukcije, a da Skupština opštine može odlučiti da cijena usluge sadrži i dio za proširenu reprodukciju. Odlukom je također utvrđen način usaglašavanja cijene usluga između Opštine i davaoca usluge, kao i obaveza Opštine da, ukoliko ne odobri traženu cijenu usluge, mora preduzeću sanirati poslovni gubitak u dijelu koji je nastao iz razloga što Skupština opštine nije dala saglasnost na „ekonomske“ cijene usluga. Odlukom je također utvrđena mogućnost da Skupština opštine posebnom odlukom propiše subvencioniranje cijene komunalne usluge za određene kategorije korisnika usluge. Ni ova Odluka nije regulirala metodologiju utvrđivanja cijene usluge.

## 1.7. Legislativa Evropske unije u oblasti voda

Iako primjena legislativne i zahtjeva Evropske unije još nije obavezujuća, s obzirom na opredijeljenost Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, preporuka je da se naše zakonodavstvo već sada usklađuje sa zakonodavstvom Evropske unije.

U tom pogledu, osnovni dokument kojim se dugoročno određuje vodna politika je **Direktiva 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća Evropske unije**.

Entitetski zakoni o vodama u najvećoj mjeri usklađeni su sa ovom Direktivom. Pored toga, entitetski zakoni o vodama usklađeni su i sa drugim direktivama EU, koje reguliraju oblast voda.

Jedno od polazišta na kojima se zasniva Direkti-

va je da „**korištenje ekonomskih instrumenata može biti primjereno kao dio programa mjera**“. U skladu sa tim treba uzeti u obzir „**načelo povrata troškova korištenja voda**“, posebno u skladu sa načelom „**zagađivač plaća**“.

Odredbe **člana 9**. Direktive uređuju povrat troškova od vodnih usluga. Prema tom članu, zemlje članice osigurat će da „**politika cijena vode predstavlja odgovarajući poticaj korisnicima da vodne resurse koriste racionalno i time doprinesu ostvarenju ciljeva ove Direktive**“.

Dodatak III Direktive odnosi se na **ekonomsku analizu**. U njemu se navodi da „ekonomska analiza mora sadržavati dovoljno informacija i detaljnih podataka za:

- a) Izradu potrebnih proračuna radi primjene načela povrata troškova od usluga vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda, vodeći računa o dugoročnim prognozama ponude i potražnje vode i, gdje je to potrebno:
  - Procjene količine, cijena i troškova vodnih usluga i
  - Procjene odgovarajućih investicija.
- b) Predviđanja o ekonomski najprihvatljivijim mjerama u odnosu na korištenje vode koje će se uključiti u programe mjera iz člana 11. Direktive na osnovu procjena potencijalnih troškova tih mjera“.

Prema tome, Direktiva potencira princip punog povrata (pokrivanja) troškova i politiku cijena usluga koja potiče štednju vode od strane korisnika usluge i održivi razvoj u oblasti voda.

Pored Direktive 2000/60/EZ postoje i:

- Direktiva o vodi za piće (98/83/EZ) i
- Direktiva o komunalnim otpadnim vodama (91/271/EEZ).

Prema Direktivi o vodi za piće, članice EU imaju obavezu:

- Definirati standarde kvaliteta vode za piće na slavinu (mikrobiološki, kemijski i organoleptički parametri),
- Redovno pratiti kvalitet vode za piće ondje gdje frekventnost ovisi o opsegu snabdijevanja,
- Potrošačima (korisnicima) učiniti dostupnima informacije o kvaliteti vode za piće.

Direktiva o obradi komunalnih otpadnih voda zahtijeva sljedeće:

- Konkretnu regulativu za prikupljanje i obradu ot-

padnih voda,

- Konkretno procedure nadzora i evaluacije uređaja za obradu otpadnih voda i prijemnika,
- Kontrolu ispuštanja i ponovnog korištenja kanalizacijskog mulja, te ponovno korištenje otpadnih voda gdje god je to prikladno,
- Prethodno odobrenje za sve ispuste komunalnih otpadnih voda, odnosno za ispuštanje otpadnih voda iz prehrambeno-prerađivačke industrije i industrije u sisteme odvodnje komunalnih otpadnih voda.

Ove dvije Direktive ne obrađuju problematiku cijena usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

# **Prilog 2.**

## INSTITUCIONALNI OKVIR



## 2. INSTITUCIONALNI OKVIR

### 2.1. Institucije na nivou Bosne i Hercegovine

Na nivou Bosne i Hercegovine nema odgovarajuće državne institucije nadležne za oblast voda ili komunalnih djelatnosti uopće. U skladu sa ustavnim rješenjima, institucije nadležne za ove oblasti organizirane su na entitetskoj, kantonalnoj i na razini Brčko distrikta BiH.

Jedino su **Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH**, na osnovu Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj: 5/03), dodijeljene određene nadležnosti iz oblasti zaštite okoliša, kako je to utvrđeno u članu 9. stav 2. tog Zakona: „**Ministarstvo je nadležno i za obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti Bosne i Hercegovine koji se odnose na definisanje politike, osnovnih principa, koordiniranje djelatnosti i usklađivanje planova entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu u područjima:**

- Poljoprivrede;
- Energetike;
- **Zaštite okoline, razvoja i korištenja prirodnih resursa;**
- Turizma.“

U okviru Ministarstva organizirano je osam sektora među kojima je i Sektor za prirodne resurse, energetiku i zaštitu okoline. U okviru ovog Sektora organizirano je šest odsjeka, među kojima Odsjek za vodne resurse i Odsjek za zaštitu okoline.

### 2.2. Institucije na nivou entiteta – Republika Srpska

Institucije nadležne za oblast voda, kao i njihove nadležnosti, definirane su Zakonom o vodama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 50/06, 92/09 i 121/12) i Zakonom o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 118/08,

11/09, 74/10, 86/10, 24/12 i 121/12). Prema članu 28. Zakona o republičkoj upravi, **Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske**, između ostalih, obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na: „sprovođenje integralnog upravljanja vodama u skladu sa Zakonom, organizovanje upravljanja vodama, donošenje planova, programa i strategija, organizovanje praćenja i sprovođenje neophodnih mjera da bi se spriječila derogacija površinskih i podzemnih voda u skladu sa Zakonom i direktivama, propisivanje uslova vodosnabdijevanja, prikupljanje i prečišćavanje komunalnih otpadnih voda, utvrđivanje postojanja javnog interesa za korištenje javnog vodnog dobra, utvrđivanje pripadnosti vodnom dobru i odlučivanje o statusu pojedine vrste vodnog dobra, vođenje integralnog informacionog sistema Republike, utvrđivanje posebne mjere bezbjednosti, raspodjelu i koordinaciju korištenja i namjenskih troškova vodnih naknada na području Republike, dodjeljivanje obavljanja određenih dužnosti organizaciji iz oblasti voda koje su propisane zakonom ili drugim propisom, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva i druge poslove u skladu sa Zakonom.“

Poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti, u koje spadaju i djelatnosti vodosnabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, obavljaju se u **Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske**.

Pored navedenih republičkih organa uprave, stručne i druge poslove iz oblasti voda obavlja **Javna ustanova „Vode Srpske“**, koja na osnovu Zakona o vodama „upravlja vodama, javnim vodnim dobrom, kao i vodnim i hidrotehničkim objektima i sistemima, rijekama, potocima, jezerima, na način propisan zakonom, na teritoriji Republike Srpske u skladu sa odredbom ovog Zakona (Zakona o vodama) i drugih odgovarajućih propisa“.

### 2.3. Institucije na nivou entiteta – Federacija Bosne i Hercegovine

Glavna institucija nadležna za oblast voda u Federaciji Bosne i Hercegovine je **Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva**.

Prema odredbama člana 19. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, broj: 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06, 52/09, 48/11) ovo Ministarstvo,

između ostalih, „obavlja upravne, stručne i druge poslove iz nadležnosti Federacije BiH, koji se odnose na: vodne izvore, osnove i bilanse voda, zahvatanje i korištenje voda, osiguranje vode za potrebe vodosnabdijevanja stanovništva i industrije, inspekcijски nadzor i druge poslove utvrđene zakonom“.

Iako se u odredbama člana 20.a Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave to ne navodi, u okviru **Federalnog ministarstva okoliša i turizma** obavljaju se i poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti u koje spadaju komunalne djelatnosti vodosnabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

U skladu sa odredbama člana 152. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, broj: 70/06) osnovane su agencije za vodna područja radi provođenja zadataka upravljanja vodama koji su Zakonom o vodama i propisima stavljeni u njihovu nadležnost. Za područje Federacije Bosne i Hercegovine osnovane su dvije agencije i to: „**Agencija za vodno područje rijeke Save**“ i „**Agencija za vodno područje Jadranskog mora**“.

## 2.4. Institucije na kantonalnom nivou – Federacija Bosne i Hercegovine

Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i ustavima kantona/županija, definirana je zajednička nadležnost Federacije i kantona, između ostalih nadležnosti, i u „političkim zaštite čovjekove okoline“. Kako je oblast voda, prema odredbama Zakona o zaštiti okoliša („Službene novine FBiH“, broj: 33/03, 38/09), jedna od komponenti okoliša, i oblast voda je u zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona. Poslovi iz oblasti voda uglavnom su u kantonima organizirani u kantonalnim ministarstvima poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, a samo u nekim slučajevima u okviru ministarstva privrede.

Po pojedinim kantonima, nadležnost u oblasti upravljanja vodama je sljedeća:

- Unsko-sanski kanton - Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva;
- Posavski kanton – Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva;
- Tuzlanski kanton – Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva;
- Zeničko-dobojski kanton – Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva;

- Bosansko-podrinjski kanton – Ministarstvo za privredu;
- Srednjobosanski kanton – Ministarstvo šumarstva, vodoprivrede i poljoprivrede;
- Hercegovačko-neretvanski kanton – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede;
- Zapadnohercegovački kanton – Ministarstvo prostornog uređenja, resursa i zaštite okoliša;
- Kanton Sarajevo – Ministarstvo privrede;
- Kanton 10 – Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

Kada su u pitanju poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti, uključujući i djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, kod većine kantona oni su organizirani u drugim ministarstvima, uglavnom nadležnim za oblasti prostornog uređenja i zaštite okoliša. Takav je slučaj u Unsko-sanskom kantonu kod kojeg su poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti organizirani u okviru Kantonalnog ministarstva za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša. Međutim, u ovom Kantonu pokrenute su aktivnosti na reorganizaciji kantonalnih ministarstava sa ciljem da se poslovi iz oblasti zaštite okoliša i oblasti voda spoje u jedno zajedničko ministarstvo. Konsultantu nije poznato da li takve ili slične inicijative postoje i u drugim kantonima.

## 2.5. Institucije na nivou Brčko distrikta BiH

Prema odredbama Zakona o javnoj upravi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, poslovi iz oblasti „režima, upotrebe, korištenja i zaštite voda i vodotoka“ obavljaju se u **Odjeljenju za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Vlade Brčko distrikta**.

Poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti, kao što su „razvoj politike, strategije i pravnog okvira za upravljanje snabdijevanjem vodom“ i „praćenje politike cijena komunalnih usluga“ obavljaju se u **Odjeljenju za komunalne poslove Vlade Brčko distrikta**.

## 2.6. Institucije na općinskom/gradskom nivou

Poslovi iz oblasti voda i poslovi iz oblasti komunalnih djelatnosti različito su organizirani u jedinicama lokalne samouprave (općinama i gradovima) u Bosni i Hercegovini. U najvećem broju općina poslovi iz oblasti voda i oblasti komunalnih djelatnosti su organizirani u dva ili više općinskih organa uprave. U okviru ove Studije, nisu vršene analize općinskih akata o organizaciji poslova, već su korišteni dostupni dokumenti koji su obrađivali ovu problematiku.

U okviru Projekta „GOV-WADE“ – Projekta dobre uprave u oblasti voda i zaštite okoliša, u dva navrata, u 2008. i 2011. godini, vršene su analize organizacije općinskih službi na poslovima iz oblasti voda i zaštite okoliša. Analizama su bile obuhvaćene općine iz Unsko-sanskog kantona (Bihać, Bosanska Krupa, Cazin, Bužim, Sanski Most) i Republike Srpske (Prijedor, Novi Grad, Kostajnica, Kozarska Dubica), te Općina Drvar iz Livanjskog kantona.

Samo u Općini Bihać su poslovi iz oblasti voda, zaštite okoliša i komunalnih djelatnosti bili organizirani u okviru jedne službe u zasebnom odsjeku, dok su kod svih drugih općina ovi poslovi bili organizirani u dvije ili više službi (odjeljenja).

2013. godine Općina Bihać je izvršila novu reorganizaciju općinskih službi i organizirala posebnu Službu za komunalne djelatnosti, vode, zaštitu okoliša i inspeksijske poslove, u okviru koje se obavljaju svi poslovi iz nadležnosti općine iz oblasti komunalnih djelatnosti, voda i zaštite okoliša. Koristeći se iskustvima Projekta „GOV-WADE“ i druge općine Unsko-sanskog kantona organizirale su poslove iz oblasti komunalnih djelatnosti, voda i zaštite okoliša u okviru jedne službe, odnosno jednog organizacionog oblika unutar službe. Međutim, opisi poslova kako kod organizacionog oblika, tako i kod pojedinih radnih mjesta su šturi, i uglavnom se svode na „poslove iz oblasti komunalnih djelatnosti, voda i zaštite okoliša“ ne navodeći pojedine djelatnosti i poslove u okviru tih djelatnosti. Kod većine radnih mjesta, sa izuzetkom Općine Bihać, obavljaju se poslovi i iz drugih oblasti. Iako konsultant nije raspolagao podacima iz drugih općina u Bosni i Hercegovini, za pretpostaviti je da je stanje u njima slično stanju u općinama navedenim u ovoj analizi.

## 2.7. Subjekti koji obavljaju komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda

### 2.7.1. Na području Republike Srpske

Prema odredbama člana 12. tačka b) alineja 2. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 101/04), u samostalne nadležnosti opštine spadaju „uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gasa, toplotne energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, održavanje globalja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvođenje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina.“

Odredbama člana 7. stav 1. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik RS“, broj: 124/11) utvrđeno je da se „za obavljanje komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti od javnog interesa jedinica lokalne samouprave može osnovati javno komunalno preduzeće ili te poslove može povjeriti drugim privrednim subjektima koji su dužni da komunalnu djelatnost koja im je povjerena obavljaju u skladu sa ovim Zakonom i drugim propisima“, dok je odredbama stava 4. istog člana utvrđeno da „jedinica lokalne samouprave daje davoću komunalne usluge na upravljanje, korištenje i održavanje komunalne objekte i uređaje individualne i zajedničke komunalne potrošnje.“

Odredbama člana 8. Zakona o komunalnim djelatnostima utvrđeno je da „odlukom o osnivanju javnog preduzeća skupština jedinice lokalne samouprave detaljnije određuje:

- a) djelatnost koju obavlja javno preduzeće,
- b) uslove pod kojima se vrši obavljanje komunalne djelatnosti,
- c) prava i obaveze osnivača u upravljanju javnim preduzećima,
- d) način formiranja cijena proizvoda i usluga,
- e) uslove pod kojima javno preduzeće može povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti drugom privrednom subjektu u skladu sa posebnim zakonom.“

Navedene odredbe Zakona o komunalnim djelatnostima preuzete su iz ranijeg Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik RS“, broj: 11/95, 18/95 i 51/02) i gotovo su identične sa odredbama predratnog Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni list SRBiH“, broj: 20/90). Slične odredbe sadržavao je i nekadašnji Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list SRBiH“, broj: 40/75, 16/82, 29/86 i 12/87).

Svi subjekti koji u Republici Srpskoj obavljaju komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda osnovani su prije rata u skladu sa tada važećim zakonom o komunalnim djelatnostima kao javna komunalna preduzeća. Međutim, u poslijeratnom periodu u Republici Srpskoj došlo je do statusnih promjena u poslovanju javnih komunalnih preduzeća, koje nisu bile u skladu sa odredbama važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima. U postupku privatizacije državnog kapitala, prema odredbama Zakona o privatizaciji državnog kapitala („Službeni glasnik RS“, broj: 24/98, 62/02, 65/03, 38/04), izvršena je promjena vlasništva kapitala u javnim komunalnim preduzećima, tako da je Republika Srpska postala većinski vlasnik kapitala u većini javnih komunalnih preduzeća u Republici Srpskoj, čime je dobila i većinski upravljački paket u tim preduzećima. Istovremeno, izvršena je i promjena oblika organiziranja javnih komunalnih preduzeća, tako da su javna komunalna preduzeća postala akcionarska (dionička) društva, a da se pritom nije vodilo računa o pravima i obavezama općina kao osnivača javnih komunalnih preduzeća, niti o posebnom društvenom interesu u obavljanju komunalnih djelatnosti. U većini slučajeva općine nisu ni konsultirane u postupku privatizacije državnog kapitala i promjenama u organizovanju javnih komunalnih preduzeća.

U postupcima promjene organiziranja akcionarskih društava nije se vodilo računa o odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima, niti o odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, prema kojima su djelatnosti koje obavljaju javna komunalna preduzeća svrstane u „samostalne nadležnosti“ jedinica lokalne samouprave.

Ovakva situacija u Republici Srpskoj imala je odraza na odnose između općina i subjekata koji obavljaju komunalne djelatnosti (bivša javna komunalna preduzeća, sada akcionarska društva), ali i na obavljanje komunalnih djelatnosti u cijelosti.

Tek nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o utvrđivanju i prenosu prava raspolaganja imovinom na jedinice lokalne samouprave

(„Službeni glasnik RS“, broj: 70/06) i Zakona o prenosu prava svojine na kapitalu Republike Srpske u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti na jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“, broj: 50/10), stekli su se uslovi za vraćanje prava jedinicama lokalne samouprave u obavljanju komunalnih djelatnosti. Nakon toga slijede aktivnosti na organizacionim promjenama sadašnjih akcionarskih društava u skladu sa odredbama važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima. Bez takvih promjena neće se moći obezbijediti aktivna uloga jedinica lokalne samouprave u stvaranju uslova za obavljanje komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Pored komunalnih djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u okviru komunalnih preduzeća obavljaju se i druge djelatnosti.

## 2.7.2. Na području Federacije Bosne i Hercegovine

U Federaciji Bosne i Hercegovine komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda obavljaju javna komunalna preduzeća, koja su pravni sljednici javnih komunalnih preduzeća osnovanih prije rata u skladu sa odredbama tada važećih Zakona o komunalnim djelatnostima SRBiH. Osnivači javnih komunalnih preduzeća bile su općine, koje su bile i vlasnici kapitala tih preduzeća.

Iako je tada važeći Zakon o komunalnim djelatnostima regulirao sadržaj općinskih odluka o osnivanju javnih komunalnih preduzeća, u njima nisu na odgovarajući način regulirani: prava i obaveze općine kao osnivača javnog komunalnog preduzeća, međusobni odnosi između općina kao osnivača i javnih komunalnih preduzeća kao davaoca komunalnih usluga, način formiranja cijena komunalnih proizvoda i usluga, kao i drugi uslovi vezani za obavljanje komunalnih djelatnosti.

U skladu sa ustavnim ovlaštenjima, svi kantoni u Federaciji BiH, u periodu 2004. do 2013. godine donijeli su svoje zakone o komunalnim djelatnostima, kojima su stavili izvan snage prijeratni Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list SRBiH“, broj: 20/90). U međuvremenu većina općina u Federaciji BiH izvršila je usklađivanje odluka o osnivanju (organizovanju) javnih komunalnih preduzeća sa odredbama novih federalnih zakona: Zakona o privrednim društvima i Zakona o javnim

preduzećima u Federaciji BiH. Međutim, izostalo je usklađivanje odluka o osnivanju javnih komunalnih preduzeća sa odredbama novih kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima, tako da su važeće općinske odluke o organizovanju javnih komunalnih preduzeća ostale nedorečene i manjkave u dijelu koji se odnosi na prava, obaveze i odgovornosti općina kao osnivača javnih komunalnih preduzeća, međusobne odnose općina kao osnivača i javnih komunalnih preduzeća kao davalaca usluga, način obrazovanja cijena komunalnih proizvoda i usluga i druge uslove bitne za obavljanje komunalnih djelatnosti.

U međuvremenu donesen je i Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH („Službeni glasnik FBiH“, broj: 49/06) koji je, pored ostalih, u vlastite nadležnosti lokalne samouprave svrstao i komunalne djelatnosti u koje spadaju i djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.

Da bi se unaprijedilo obavljanje komunalnih djelatnosti, neophodno je uskladiti kantonalne zakone o komunalnim djelatnostima sa odredbama Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, posebno u dijelu koji se odnosi na osnivanje javnih komunalnih preduzeća i obezbjeđivanje uslova za obavljanje komunalnih djelatnosti, a nakon toga pristupiti i noveliranju općinskih odluka o osnivanju (organizovanju) javnih komunalnih preduzeća.

Pored obavljanja djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, u okviru javnih komunalnih preduzeća obavljaju se i druge komunalne djelatnosti.

### 2.7.3. Na području Brčko distrikta

Odredbama člana 60. stav 1. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst utvrđeno je da se „zakonom Distrikta može propisati prijenos nadležnosti Vlade Distrikta i javne uprave na javna preduzeća koja pružaju usluge stanovnicima Distrikta ili koja u njihovo ime upravljaju javnim finansijskim sredstvima ili javnom imovinom“.

Odredbama člana 3. stav 1. Zakona o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 30/04, 24/07, --/13) je utvrđeno da „komunalne djelatnosti u skladu sa ovim zakonom mogu obavljati:

- nadležna odjeljenja Vlade Brčko distrikta;
- javna preduzeća;

- pravna i fizička lica kojima gradonačelnik ugovorom povjeri obavljanje komunalne djelatnosti.“

Odredbama stava 2. istog člana utvrđeno je da „za obavljanje komunalnih djelatnosti odgovoran je šef odjeljenja u čijoj je nadležnosti obavljanje tih komunalnih djelatnosti, javno preduzeće, odnosno pravno ili fizičko lice kojem gradonačelnik povjeri obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti“.

Zakon o komunalnim djelatnostima nije regulirao način i akte kojima se osnivaju javna komunalna preduzeća, odnosno vrši povjeravanje obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti javnom preduzeću. Također, nije propisano na koji način i pod kojim uslovima se vrši povjeravanje komunalnih objekata i uređaja na upravljanje i održavanje davaocima komunalnih usluga.

Na području Brčko distrikta, komunalne djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda obavlja Javno preduzeće za komunalne djelatnosti „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt osnovano krajem 2007. godine odlukom Skupštine Brčko distrikta BiH. Prije osnivanja Javnog preduzeća obavljanje komunalnih usluga bilo je u nadležnosti Vlade Brčko distrikta, odnosno nadležnog odjeljenja Vlade Brčko distrikta. Pored djelatnosti snabdijevanja pitkom vodom i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u okviru JP za komunalne djelatnosti „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko distrikt BiH, obavljaju i druge djelatnosti, kao što su: distribucija električne energije, transport i deponovanje komunalnog otpada, te održavanje javnih površina. Javno preduzeće čini četiri javne jedinice: Administracija, Elektrodistribucija, Vodovod i kanalizacija i Čistoća.

***“GoAL WaSH je dio UNDP-ovog Programa upravljanja vodama i okeanima, kojim upravlja Odjeljak za upravljanje vodama na Međunarodnom institutu za vode u Stokholmu (SIWI).”***