О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 189. став 5. Устава Републике Србије, којим се прописује да се положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује законом о главном граду и статутом града Београда, као и да град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о главном граду, који је донет 2007. године, налазе се у потреби усклађивања одредаба овог закона са законима који уређују поједина питања од значаја за рад и функционисање локалне самоуправе, и то: Законом о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 47/18), Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18 и 31/19), Законом о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18.), Законом о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС”, бр. 104/16), Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, број 87/18), Законом о високом образовању („Службени гласник РС”, број 88/17, 27/18 - др. закон и 73/18) и Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 - др. закон).

Поред тога, Устав, Закон о локалној самоуправи и Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 18/16 и 47/18), препознају град Београд као посебну јединицу локалне самоуправе и посебну територијалну јединицу, међутим важећим Законом о главном граду та посебност није доследно спроведена. Наиме, осим пар надлежности које су овим законом утврђене као надлежности града Београда поред оних које врше и друге јединице локалне самоуправе, других суштинских разлика између града Београда и осталих јединица локалне самоуправе готово и да нема. Стога би, пре свега, овим законом требало ту посебност града Београда изразити и то утврђивањем већег броја надлежности, као и прецизирањем одређених послова.

Циљ овог закона је да обезбеди ефикасније и квалитетние обављање послова града Београда на бази његовог посебног уставно-правног положаја и у складу са развијеним капацитетима (стручним, организационим и кадровским) који постоје у граду Београду.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНИХ РЕШЕЊА

Уз чл. 1. и 2.

Предложеним изменама чланова 5. и 6. Закона, у највећој мери одражава се специфичан положај града Београда у односу на остале јединице локалне самоуправе, како због величине своје територије, тако и због броја становника. Предлог за промену члана 5. Закона изражава потребу да се, у односу на остале јединице локалне самоуправе, направи изузетак у погледу могућности да комуналне мреже на територији Града могу бити у својини вршиоца комуналне делатности. Наиме, Законом о јавној својини, у члану 11. у ставу 3. утврђено је да су у јавној својини мреже којима се обавља привредна делатност пружања услуга од стране правних лица основаних од носилаца јавне својине (дакле Република, АП и ЈЛС), а у ставу 4. истог члана утврђен је изузетак у односу на правна лица које је основала РС којим је предвиђено да посебним законом може бити утврђено да мреже могу бити и у својини тог правног лица. Мреже, у смислу истог закона подразумевају и комуналну мрежу (водовод, канализација, топловод...). Улагање у изградњу и реконструкцију комуналне мреже може да врши искључиво субјект у чијој су својини те мреже, што изазива проблеме у пракси. Наиме, вршилац комуналне делатности, према Закону о комуналним делатностима дужан je да обезбеди развој, заштиту и одржавање комуналних објеката (што код појединих комуналних делатности подразумева мрежу), као и да обезбеди трајно и несметано обављање те делатности. То даље значи да се средства добијена од пружене комуналне услуге (цена) не могу планирати за те намене, већ би Град морао да обезбеди средства (из буџета Града) која би у сваком појединачном случају даље кроз заједничко спровођење набавке (комунална предузећа имају искључиво право обављања те делатности) била опредељена за наведене активности. Из тог разлога је неопходно да створи могућност да мрежа буде у својини вршиоца комуналне делатности, како би из својих средстава самостално спроводио активности у циљу финансирања обављања те делатности.

Усвајањем оваквог предлога, омогућило би се у погледу својине на мрежама исти положај вршиоца комуналне делатности чији је оснивач Град и правних лица чији је оснивач Република, имајући у виду посебан статус Града Београда у односу на остале јединице локалне самоуправе. Управо из тог разлога је и предложена оваква промена кроз измене Закона о главном граду.

У односу на члан 6, такође се ради о изузетку у погледу оснивања јавних предузећа од стране појединих градских општина на територији града Београда. Овде се ради о јавним комуналним предузећима, с обзиром да је уређивање и обезбеђивање комуналних делатности једна од изворних надлежности јединице локалне самоуправе. Тако су поједине од тих делатности, односно обезбеђивање услова за њихово обављање расподељене између Града и градских општина Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин. Обављање наведених послова предвиђено је за градске општине које су на свом подручју, деценијама улагале у комуналне системе, које су ван система којима управљају ЈКП које је основао Град. Из тог разлога, неопходно је на подручју тих градских општина предвидети могућност за оснивање јавних предузећа од стране градских општина које могу на целисходан начин пратити и у одређеним случајевима финансирати њихов рад. Ово поготово, ако се има у виду да се првенствено не ради о свим градским општинама, већ углавном о тзв. „рубним” градским општинама, које су некада имале законску могућност да оснивају јавна предузећа и које су управо обављање одређених комуналних делатности и организовале на тај начин што су оснивале своја јавна предузећа.

Уз члан 3.

Предложеним изменама и допунама члана 8. ближе се утврђују надлежности града Београда, које у важећем закону нису биле наведене у довољном обиму или су биле непотпуне, односно недовољно јасне.

Тачка 1)

С обзиром на то да град Београд има највећу мрежу саобраћајница и путева, а да у појединим случајевима постоје јавни путеви који нису предати на управљање предузећу основаном од стране Републике, у примени Закона о путевима се често јављају недоумице по питању надлежности за управљање одређеним путевима. Предложеним изменама наведене тачке се на несумњив начин опредељује надлежност града Београда да уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију и управљање тим јавним путевима имајући у виду да град Београд располаже неопходним средствима и капацитетима за управљање тим путевима на својој територији.

Тачка 4)

Будући да је нови Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама препознао градску општину на територији града Београда као носиоца свих права и обавеза које су тим законом предвиђене за јединице локалне самоуправе, овим предлогом се предвиђа могућност да се Статутом града Београда прецизније уреде односи између града Београда као јединице локалне самоуправе и градских општина образованих на територији Града у наведеној области.

Тачка 5)

Законом о локалној самоуправи, у делу који се односи на симболе и називе делова насељених места у јединици локалне самоуправе, у члану 93. став 1. утврђена је надлежност Скупштине јединице локалне самоуправе између осталог, и о одлучивању о називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на својој територији, уз претходну сагласност министарства надлежног за послове локалне самоуправе. Опредељивањем надлежности органа, тим законом је искључена могућност да град Београд овај посао „пренесе” на градске општине (односно поједине). Утврђивањем надлежности главног града кроз предложено решење ствара се могућност да град Београд, кроз одредбе Статута, овај посао повери градским општинама.

Тачке 6) и 7)

Због значаја обављања ових надлежности сматрамо целисходним да се наведу и у овом закону.

Тачка 8)

Како се ради о установама дечије заштите чији је оснивач Град који утврђује и мрежу тих установа, предложено решење одражава потребу да Град, као и код других установа чији је оснивач, има надлежност да именује и разрешава директоре тих установа.

Тачка 9)

Предложено решење је израз потребе да град Београд на јединствен начин да утврди и уреди одржавање јавних манифестација од значаја за град, с обзиром на бројност истих и недовољну регулативу у тој области. Приликом уређивања ове области полазило би се од појединих секторских закона (Закон о култури, Закон о спорту, Закон о путевима и сл.), а представљало би уређивање у овој области и начина финансирања трошкова приликом одржавања тих манифестација, што значајно доприноси транспарентности улагања средстава приликом одржавања истих.

Тачка 10)

У складу са Стратегијом подстицања рађања која је усвојена 2018. године, предлаже се да град Београд спроводи мере и финансира пројекте у циљу подстицања наталитета (рађања) на својој територији, а све ово имајући у виду могућност Града да за те мере (утврђене Стратегијом) обезбеди средства и да их спроводи.

Тачка 11)

Предложено решење представља додатно прецизирање надлежности која је већ утврђена Законом о култури.

Тачка 12) и 13)

Такође, предложена решења представљају прецизирање надлежности предвиђене Законом о трговини и Законом о туризму. Треба имати у виду да град Београд има велику потребу за додатним уређивањем у овој области, с обзиром на број привремених објеката и покретних средстава са којих се обавља трговина на мало, као и места где се налазе ови објекти (у близини предшколских и школских установа, здравствених центара и сл.).

Тачка 14)

С обзиром на „мешовит” карактер подручја која се налазе на територији града Београда (од урбаних до сеоских, нека подручја имају „чисто” урбани карактер), потребно је уредити и надлежност града Београда у области држања и заштите домаћих и егзотичних животиња.

Тачка 15)

Имајући у виду капацитете којима град Београд располаже, предлаже се учешће града Београда и у области одлагања комуналног отпада, а све у циљу доприноса заштити животне средине, што је од велике важности на територији главног града.

Тачка 16)

Такође, у циљу доприноса заштити животне средине прописује се и надлежност града да доноси Програм мера превенције стварања отпада од пластичних кеса, са планом за његово спровођење.

Тачка 17)

Предложене допуне предвиђају финансирање противградне заштите на територији града као и оснивање пољочуварске службе, а проистекле из могућности града Београда да финансира ове послове као и потребе за њиховим обављањем.

Тачка 18)

Предложеном допуном предвиђа се прецизирање надлежности Града за издавање грађевинских дозвола за изградњу објеката у складу са законом којим се уређује планирање и изградња.

Тачка 19) предложене допуне се врше у циљу утврђивања надлежности града Београда у делу контроле над применом мера које прописује Град, сагласно закону којим се уређује планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта

Тачка 20)

Предложеном допуном утврђује се надлежност Града у спровођењу поступка експропријације на територији града Београда.

У тач. 21) – 23) врши се усклађивање и прецизирање надлежности града у складу са законима којима се уређују воде, као и лучка подручја, саобраћај и становање.

Предложеним ст. 3. и 4. предвиђа се да ће се Статутом града утврдити подела послова између града и градских општина у извршавању надлежности наведених у ставу 2. тач. 18) - 20) овог члана, у циљу рационалнијег и ефикаснијег обављања тих послова, као и да Град Београд врши и друге надлежности и послове државне управе који су му законом поверени.

Уз члан 4.

Предложена допуна члана 12. тачка 4) и тачка 15) представља терминолошко усклађивање са Законом о планирању и изградњи.

Уз члан 5., члан 9., члан 10. и члан 12.

Нацртом закона врши се усклађивање члана 16. став 3., члана 28., члана 34. став 2. и члана 36. важећег Закона о главном граду са Законом о локалној самоуправи.

Уз члан 6.

Нацртом закона врши се усклађивање члана 20. став 3. важећег Закона о главном граду са Законом о високом образовању.

Уз члан 7.

Предложена допуна Закона чланом 20а, проистекла је из потребе да се у области доношења просторних и урбанистичких планова на територији града Београда утврде ти послови између Града и градских општина у односу на доношење појединих урбанистичких планова. Наиме, Закон о планирању и изградњи је утврђивањем надлежног органа (Скупштина јединице локалне самоуправе) за доношење појединих планова из надлежности јединице локалне самоуправе, на посредан начин искључио могућност поделе ових послова између града Београда и градских општина образованих на територији града Београда. Из тог разлога се предложеном допуном успоставља могућност да се поједини урбанистички планови могу доносити и од стране градских општина. Овакво решење доприноси рационалнијем и ефикаснијем обављању тих послова на територији Града.

Уз члан 8.

Предложеном изменом се врши усклађивање члана 26. тачка 4) и тачка 6) важећег закона са Законом о локалној самоуправи и Законом о спорту, у делу надлежности за одлучивање у другом степену.

Уз члан 11. и члан 14.

У наведеним члановима Нацрта закона предложена су решења која врше усклађивање члана 35. и члана 38. став 2. са одредбама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Уз члан 13.

Предложена су решења која прецизније уређују питање помоћника градоначелника у односу на њихов број, положај и на области за које могу бити постављени у односу на члан 37. важећег закона.

Уз члан 15.

Предложеном изменом се врши усклађивање члана 39. став 1. тачка 2) важећег закона са одредбама Закон о прекршајима.

Уз чл. 16. и 17.

У складу са Законом о локалној самоуправи, предложен је поступак предлагања и избора чланова савета месне заједнице образоване на територији града Београда којим се врши допуна члана 50. важећег закона и додаје се нови члан 50а.

Уз чл. 18. и 19.

Предложеним изменама се врши усклађивање назива главе VII и члана 52. важећег закона са Законом о локалној самоуправи и уређују питања организације локалног омбудсмана у граду Београду.

Уз члан 20.

Овим чланом се уређује питање прелазног режима до успостављања пољопривредне инспекције града Београда.

Уз члан 21.

Овим чланом се уређује престанак важења одредаба члана 139. став 3., члана 172. став 5. и члана 184. став 7. Закона о планирању и изградњи ( „Службени гласник РСˮ бр. 72/ 09, 81/09 – исправка, 64/10 –УС, 24/11, 121/12, 42/13 –УС, 50/13 –УС, 98/13 –УС, 132/14, 145/14 и 83/18) како би се омогућило успостављање надлежности града Београда које су предложене у Нацрту закона, као и престанак примене одредбе члана 60. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пловидби и лукама на унутрашњим водама („Службени гласник РСˮ, број 41/18) у делу који се односи на утврђени рок 31. децембар 2023. године, за град Београд.

Уз члан 22.

Овим чланом се утврђује поступак и рок за усклађивање Статута града Београда са Законом о изменама и допунама закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 47/18).

Уз члан 23.

Овим чланом се утврђује ступање на снагу закона.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Предлаже се доношење овог закона по хитном поступку због започетих поступака у вези са изградњом и озакоњењем објеката да би исти могли да се спроведу и окончају у најкраћем року како не би проузроковали штетне последице по грађане и привреду као и несигурност у правном промету, односно да би се обезбедио несметан рад органа и организација.