

TEMELJNA NAČELA I PRAVNI OKVIR KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Mrđen, Iva Marija

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of
Sibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:702588>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-23**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova
Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU

UPRAVNI STUDIJ

PREDDPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

Iva Marija Mrđen

TEMELJNA NAČELA I PRAVNI OKVIR KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Završni rad

Šibenik, 2022. godine

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU

UPRAVNI STUDIJ

PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

TEMELJNA NAČELA I PRAVNI OKVIR KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Završni rad

Kolegij: Gospodarsko komunalno pravo

Mentor: Ivan Rančić, mag. iur., v. pred.

Student: Iva Marija Mrđen

Matični broj studenta: 1219050202

Šibenik, 2022. godine

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni studij

Preddiplomski stručni studij Upravni studij

TEMELJNA NAČELA I PRAVNI OKVIR KOMUNALNIH DJELATNOSTI

IVA MARIJA MRĐEN

Bana Josipa Jelačića 78i, 22000 Šibenik, iva_milkovic@hotmail.om

Načela, način obavljanja i financiranje komunalnog gospodarstva, kao i ostala pitanja svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti su uređena Zakonom o komunalnom gospodarstvu, dok su pojedine komunalne djelatnosti uređene posebnim zakonskim i podzakonskim propisima koji uređuju upravno područje u koje spada konkretna djelatnost. Osnovno načelo komunalnog gospodarstva je obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe. Jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti su obvezne osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata, poštivati načela održivog razvoja i javnost rada. Komunalne djelatnosti pobliže se mogu odrediti kao gospodarske djelatnosti koje ne potpadaju pod zakone slobodnog tržišta, jer se njihova svrha ne može ostvariti isključivo primjenom tržišnih zakonitosti. Pri obavljanju komunalnih djelatnosti se mora voditi računa i o ekonomičnosti i učinkovitosti, ali i ostvarenju javnog interesa, utjelovljenog u javnoj službi. Komunalne djelatnosti se mogu obavljati neposredno (trgovačka društva, javna ustanova, služba i vlastiti pogon) i posredno (pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji ili na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova).

(33 stranica / 0 slika / 0 tablica / 18 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: Komunalne djelatnosti, komunalna infrastruktura, Zakon o komunalnom gospodarstvu

Mentor: Ivan Rančić, mag. iur., v. pred.

Rad je prihvaćen za obranu:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Final paper

Department of Administration

Professional Undergraduate Studies of Administration

BASIC PRINCIPLES AND LEGAL FRAMEWORK OF COMMUNAL ACTIVITIES

IVA MARIJA MRĐEN

Bana Josipa Jelačića 78i, 22000 Šibenik, iva_milkovic@hotmail.com

The principles, method of performance and financing of the communal economy, as well as other issues of the purposeful performance of communal activities are regulated by the Law on Communal Economy, while individual communal activities are regulated by special legal and by-laws that regulate the administrative area to which the specific activity belongs. The basic principle of the communal economy is the performance of communal activities as a public service. Local self-government units and legal and natural persons that perform communal activities are obliged to ensure permanent and high-quality performance of communal activities, maintenance of communal facilities, respect the principles of sustainable development and the public nature of work. Communal activities can be more closely defined as economic activities that do not fall under the laws of the free market, because their purpose cannot be realized solely by applying market laws. When performing communal activities, economy and efficiency are important, as well as the achievement of the public interest, embodied in public service. Communal activities can be performed directly (trading companies, public institutions, services and own plants) and indirectly (legal and natural persons based on a concession contract or on the basis of a contract on the entrustment of communal services).

(33 pages/ 0 figures/ 0 tables/ 18 references/ original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic in Šibenik

Keywords: Communal activities, utility infrastructure, Law on communal economy

Supervisor: Ivan Rančić, mag. iur., Lecturer

Paper accepted:

Sadržaj

UVOD	1
1. Komunalne djelatnosti.....	2
1.1. komunalno gospodarstvo	3
1.2. Komunalno upravno pravo.....	3
2. Povijest komunalnih djelatnosti.....	5
2.1. Komunalne djelatnosti u Dalmaciji kroz srednji vijek	5
2.2. Komunalne djelatnosti u antičkim gradovima	5
2.3. Komunalne djelatnosti u Europi i svijetu.....	6
2.4. Komunalne djelatnosti u doba industrijske revolucije	6
2.5. Komune.....	6
2.6. Nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti	7
3. Obavljanje komunalnih djelatnosti	8
3.1. Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti.....	8
3.1.1. Trgovačko društvo	9
3.1.2. Javna ustanova	10
3.1.3. Vlastiti pogon.....	10
3.1.4. Ugovor o koncesiji.....	10
4. Pravni okvir komunalnih djelatnosti	13
4.1. Načela komunalnog gospodarstva.....	13
4.2. Provedba postupaka javne nabave za obavljanje komunalne djelatnosti	16
5. Komunalna infrastruktura.....	18
5.1. Evidencija komunalne infrastrukture	20
6. Financiranje obavljanja komunalnih djelatnosti i građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture	22
6.1. Komunalna naknada	27
6.2. Komunalni doprinos.....	28
7. Zaključak	31
Literatura	32

UVOD

Cilj ovog rada je proučiti temeljna načela i pravni okvir komunalnih djelatnosti.

Komunalna infrastruktura 10. i 11. stoljeća nije bila kompleksna i zahtjevna. Od 15. stoljeća javlja se niz komunalnih problema zbog porasta stanovništva, što ostavlja veliku odgovornost na lokalnu upravu. Novonastali problemi riješeni su na način da je stari sustav rada zamijenjen organizacijama koje su, uz mnogo korekcija, u funkciji i danas.

Komunalno gospodarstvo u Hrvatskoj ne ostvaruje sve građanske interese i potrebe zbog financijske centralizacije. Jedan od vodećih problema je i taj što se komunalno gospodarstvo sve više daje na povjerenje privatnim osobama, a ne dolazi do formiranja javnog komunalnog gospodarstva. Na taj način dolazi do povećanja cijena, a smanjene kvalitete usluga. Privatnici su vođeni dobitima i okreću se u tržišnim smjerovima, dok se javno komunalno gospodarstvo više fokusira na sami interes i potrebe građana.

U nastavku ovog rada, naći će se opsežniji opis načina funkcioniranja komunalnog gospodarstva u Hrvatskoj. Iako za svaki dio komunalne djelatnosti postoji određena precizna zakonska norma, zakon se u našoj državi, nažalost, ne poštuje u potpunosti. Problematika ove teme je jako široka, te joj se ne nazire rješenje uskoro.

Komunalna djelatnost je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, gdje ista može biti izvršitelj komunalne djelatnosti, ali ne nužno. U većini slučajeva tijela jedinice lokalne samouprave sudjeluju samo u obliku nadzornog tijela. Bez obzira na to tko je izvršitelj, tijela jedinice lokalne samouprave su uvijek nadzorni organi. Tko snosi odgovornost, zavisi od organizacijskog oblika.

1. Komunalne djelatnosti

Komunalne djelatnosti možemo promatrati kao:

1. Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje održavanje komunalne infrastrukture:

- Održavanje nerazvrstanih cesta
- Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima
- Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda
- Održavanje javnih zelenih površina
- Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene
- Održavanje groblja i krematorija unutar groblja
- Održavanje čistoće javnih površina
- Održavanje javne rasvjete

2. Uslužne komunalne djelatnosti:

- Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
- Usluge javnih tržnica na malo
- Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja
- Komunalni linijski prijevoz putnika
- Obavljanje dimljačarskih poslova

Temeljna obilježja komunalnih djelatnosti su:

- Vezanost za naselje, odnosno točno određeni teritorij
- Pružanje usluga, iznimno o proizvodnji
- Djelatnosti su u pravilu od životne važnosti za stanovništvo
- Obavljanje djelatnosti nije prepušteno djelovanju zakona ponude i potražnje, već je uređeno propisom
- Subjekti koji pružaju usluge imaju određene javne ovlasti i monopolistički položaj na tržištu

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti i drugu djelatnost, osim svega prije navedenog, i to u slučajevima:

- Ako se takvom djelatnošću stalno, donosno kontinuirano zadovoljavaju potrebe od važnog životnog značenja za stanovništvo na području jedinice lokalne samouprave
- Ako po svom sadržaju i značenju ta djelatnost predstavlja nezamjenjiv uvjet života i rada u naselju
- Ako je određena djelatnost pretežno uslužnog karaktera, i
- Ako se obavlja prema načelima komunalnog gospodarstva

Komunalne djelatnosti u općem smislu su djelatnosti proizvodnog ili uslužnog karaktera koje su vezane za određeno naslje, te služe zadovoljavanju svakodnevnih potreba stanovništva određenog područja. Funkcionalno su vezane za određeno teritorijalno područje.

1.1. komunalno gospodarstvo

Predstavlja zajednički pojam za djelatnosti za koje je propisom određeno da se obavljaju kao komunalne djelatnosti. Te djelatnosti su propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu, a ovim zakonom se uređuju načela komunalnog gospodarstva, financiranje i obavljanje komunalnih djelatnosti, te građenje i održavanje komunalne infastrukture kao i plaćanje komunalnog doprinosa i komunalne naknade, i između ostalog održavanje komunalnog reda i druga važna pitanja vezana za komunalno gospodarstvo.¹

1.2. Komunalno upravno pravo

Komunalno upravno pravo je dio upravnog prava koji obuhvaća propise koji uređuju obavljanje komunalnih djelatnosti, odnosno pružanje komunalnih usluga te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na područjima općina i gradova.

¹Zakon o komunalnom gospodarstvu

Komunalno upravno pravo čine propisi kojima se uređuju:

- Način osnivanja i ukidanja upravnih tijela koja se bave komunalnim gospodarstvom, te njihovi organizacijski oblici i metode, kao i njihovi odnosi s drugim tijelima i organizacijama
- Djelokrug i nadležnosti tijela koja se bave komunalnim gospodarstvom, njihovo provođenje nadzora i postupanje
- Prava i obveze građana i drugih subjekata (materijalni propisi)
- Način financiranja komunalnog gospodarstva (financijski propisi)

Upravno pravo Krbek definira kao skup pravih normi koje uređuju upravnu djelatnost, odnosno skup pravih normi koje primjenjuju upravni organi. Upravno pravo obuhvaća: organizaciju djelatnosti javne uprave, ovlaštenja, dužnosti i odgovornosti nositelja te javne uprave. Krbek (1929.)

2. Povijest komunalnih djelatnosti

2.1. Komunalne djelatnosti u Dalmaciji kroz srednji vijek

Dalmatinski gradovi su se oblikovali kao komunalna društva od 12. Stoljeća nadalje, a gradske vlasti su postupno radile na novoj funkciji gradskih prostora. Urbane promjene gradova u ranom razdoblju srednjeg vijeka poremetile su antičku simetriju u starijim naseljima. Tek u novijem srednjem vijeku postavljena su nova urbanistička i komunalna pravila. Od 13. Stoljeća u svim gradovima se prati povećanje stanovništva, zbog čega se gradsko područje širi izvan zidina. Iz tih razloga pojavljuju se novi prostorni odnosi, te se pojavljuju prvi komunalni zakoni u kojima se nazire početak urbanog planiranja grada.²

2.2. Komunalne djelatnosti u antičkim gradovima

Za antičke gradove Aristotel određuje takozvane nužne službe u državi, odnosno gradu, naglašava značenje vode i osiguranja dovoljnih količina vode za naselja te preporučuje da se pitka voda odvoji od vode koja se može upotrijebiti u druge svrhe. Trgovačka agora odnosno tržnica mora biti smještena tako da se na nju što lakše doprema roba sa mora ili unutrašnjosti. U to vrijeme u antičkim gradovima se formiraju i prve gradske uprave u komunalnom gospodarstvu.

U gradu Rimu vodoopskrba ima posebno značenje, a obavljaju se još i komunalne djelatnosti poput gradnje, održavanja, čišćenja i popravka gradskih ulica i ostalih javnih površina, gradnje i popravka javnih zgrada, kanala, spomenika, hramova, itd. Komunalne službe obavljaju posebno imenovani službenici.³

Glavni nositelji komunalnih poslova u Rimu su bili redarstveno-komunalni činovnici zaduženi za sljedeće:

²Irena Benyovsky, Reguliranje gradskih prostora u dalmatinskim gradovima srednjeg vijeka

³Desa Sarvan: Obavljanje komunalnih djelatnosti kao janr službe, Hrvatska javna uprava, god.8 (2008.), br 4. Str 1055.-1086.

- Održavanje rada na tržnicama, kontrolu mjera i utega, nadzor nad kvalitetom robe
- Opskrbljavanje grada žitom
- Poslovi gradske policije, a to uključuje nadzor nad javnim redom, organizacija protupožarne djelatnosti, poslove cestovne policije
- Briga oko priređivanja javnih igara

2.3. Komunalne djelatnosti u Europi i svijetu

Danas se u mnogim zemljama svijeta komunalnim djelatnostima posvećuje posebna pozornost. Provode se česte reforme radi povećanja kvalitete uz što manje troškove, te se uvode različiti oblici i načini obavljanja usluga. Rješavanje problema koji nastaju u organiziranju i obavljanju komunalnih djelatnosti zahtjeva nove pristupe i stajališta.

2.4. Komunalne djelatnosti u doba industrijske revolucije

Razvojem gradova razvio se i veliki problem u vezi s zadovoljenjem gradskog stanovništva. Dolazi do intezivnog razvoja upravnih poslova. Službe se više ne mogu obavljati kolektivnom akcijom već se za njihovo obavljanje formiraju posebne organizacije. Dolazi do promjene uloge države, te od sada počinje era državne intervencije u svim sferama društvenog života. Država se pojavljuje u ulozi organizacije, obavlja niz poslova te se počinje sve više brinuti i o lokalnim poslovima.⁴

2.5. Komune

Komuna predstavlja zajednički posjed, odnosno to je u najširem smislu riječi organizirana skupina ljudi povezana zajedničkim interesima. Komuna kao gradska općina nastala je razvojem gradske samoouprave u kasnom srednjem vijeku. Razvila se kao posljedica društvenih, gospodarskih i političkih promjena u zapadnoj i srednjoj Europi. Prve komune su

⁴http://www.nasciturus.com/skriptarnica/doc_view/300-komunalne-djelatnosti

osnovane u Italiji krajem 11. Stoljeća, a zatim i u južnoj Francuskoj. Najveće obilježlje komunalnog ustroja je djelomična ili potpuna samostalnost komune u odnosu na vladare. Organizacija vlasti unutar komune razlikovala se od države do države, ovisno o političkoj i gospodarskoj važnosti određene komune. U doba francuske revolucije naziv komuna obilježavao je samoupravu pojedinih gradova, a najbolji primjer je Pariška komuna.⁵

2.6. Nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti

Nadzor nad zakonitosti provedbe ZKG-a provode Vlada Republike Hrvatske i ministarstva. Inspekcijski nadzor nad provedbom ZKG-a obavlja Ministarstvo financija. Međutim, osim toga, nadzor nad pojedinim poslovima u cilju obavljanja komunalnih djelatnosti obavljaju različiti subjekti državne a i lokalne samouprave temeljem posebnih zakona i drugih propisa. Državni sektor je usmjeren prema JLS i subjektima koji obavljaju tu komunalnu djelatnost, ali je nadzor lokalne samouprave usmjeren na subjekte obavljaju djelatnost te na građane u smislu poštivanja komunalnog reda i ostalih općih akata kojima se uređuju pojedine komunalne djelatnosti.⁶

⁵ Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje

⁶ Dr. sc. Teodor Antić, Ustojstvo i djelokrug javnog sektora 2014.

3. Obavljanje komunalnih djelatnosti

Mnogobrojne zemlje svijeta smatraju da su jedinice lokalne uprave kompetentne za obavljanje komunalne djelatnosti, stoga imaju odgovornost i slobodu za obavljanje tih djelatnosti na lokalnom nivou. Svi oblici organizacije mogu se podijeliti na izravne i posredne. Izravno obavljanje djelatnosti predstavlja: izravan rad djelatnika zaposlenih u lokalnoj samoupravi na obavljanju komunalnih djelatnosti; obavljanje komunalnih djelatnosti prenošenjem poslova na organizaciju koja je samostalna u upravljanju i financiranju; pod nadzorom jedinice lokalne samouprave je osnivanje javnog poduzeća i preko takvog poduzeća obavljanje komunalne djelatnosti i osnivanje trgovačkog društva kako bi se komunalna djelatnost mogla obavljati u dijelu koji se odnosi na financiranje, upravljanje i zapošljavanje.⁷ Neizravno obavljanje djelatnosti znači: obavljanje komunalne djelatnosti putem koncesije; U pravilu na duže razdoblje odnosno davanje u zakup na kraće vremensko razdoblje i obavljanje komunalne djelatnosti putem obveznog ugovornog odnosa.⁸

3.1. Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti

Komunalne djelatnosti može obavljati:

- trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno
- javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave služba
- vlastiti pogon koji osniva jedinica lokalne samouprave
- pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji.
- pravna i fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.⁹

Može se primijetiti da osim ovih propisanih načina obavljanja komunalnih djelatnosti nije propisana i mogućnost povjeravanja obavljanja nekih od tih djelatnosti i običnim obveznopravnim ugovorom. To se smatra ozbiljnim propustom koji upućuje na potrebu dopune

⁷ Tolić, V.; Bolfek, B.; Tokić, M.: Načini obavljanja komunalnih djelatnosti u sustavu komunalnog gospodarstva, Praktični menadžment, Vol. II, br. 2., str. 102., <https://hrcak.srce.hr/file/107061>, preuzeto 19.8.2022.

⁸ Ibid, str. 102.

⁹ <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/komunalno-gospodarstvo-8131/komunalne-djelatnosti/8538>

Zakona o komunalnom gospodarstvu (u daljem tekstu: ZKG). U praksi u mnogim jedinicama lokalne samouprave nema potrebe za osnivanjem trgovačkih društava, ustanova ili vlastitog pogona za obavljanje neke komunalne djelatnosti, jer je takav oblik neučinkovit i neekonomičan. Isto tako, dodjeljivanje koncesije jednako je tako neprimjereno, budući da ono podrazumijeva djelatnost koja koncesionaru kao davatelju usluge omogućava stjecanje određene koristi, zbog koje je on dužan plaćati naknadu. Međutim, s obzirom na prirodu pojedinih komunalnih djelatnosti onaj tko ih obavlja ne stječe nikakvu korist od potencijalnih ili stvarnih korisnika njegove usluge. Stoga nema razloga plaćati jedinici lokalne samouprave bilo kakvu naknadu, već izravno od nje potražuje naknadu za svoj rad koji je izvršio u korist zajednice.¹⁰

Na komunalnu djelatnost se gleda kao na javno dobro pa bi trebalo, ukoliko se dobije više sredstava nego što se uloži u obavljanje komunalne djelatnosti, ta sredstva raspodjeliti u krugu jedinice lokalne samouprave na bitna javna dobra. Sva sredstva koja građani ulože kroz komunalne naknade bi trebala ostati u službi javnog a ne privatnog dobra.

3.1.1. Trgovačko društvo

Jedinice lokalne samouprave za obavljanje komunalnih djelatnosti mogu osnovati trgovačko društvo. Ono se osniva kao i sva ostala trgovačka društva temeljem Zakona o trgovačkim društvima. Takvo trgovačko društvo može obavljati sve komunalne djelatnosti. Trgovačko društvo je pravna osoba, ono sudjeluje kao subjekt u pravnom prometu, zaključuje pravne poslove, preuzima prava i obveze, posluje po pravilima tržišta, ostvaruje svoje prihode i ima svoje izdatke, odgovara za svoje obveze te je formalno neovisno i samostalno o lokalnim vlastima i upravi.¹¹

Funkcioniranje trgovačkog društva regulirano je Zakonom o trgovačkim društvima (u daljem tekstu: ZTD). Njime se uređuje ustroj, osnivanje, prestanak i ostale promjene trgovačkih društava te isto tako povezana društva.¹²

¹⁰ Antić, Teodor: Sustav obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj: Hrvatska javna uprava, god. 1. (1999.), br. 4., str. 635.

¹¹ Ibid, str. 636.

¹² Zakon o trgovačkim društvima-pročišćeni tekst zakona (Narodne novine broj 119/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19 i 34/22), <https://www.zakon.hr/z/546/Zakon-o-trgova%C4%8Dkim-dru%C5%A1tvima>, preuzeto 19.8.2022.

3.1.2. Javna ustanova

U vezi s javnom ustanovom koju jedinica lokalne samouprave osniva za obavljanje komunalne djelatnosti ZKG nema posebnih odredbi. Zato se na te ustanove primjenjuju odredbe Zakona o ustanovama (u daljem tekstu: ZU). Ustanova je pravna osoba, osnovana i ustrojena pod pretpostavkama i na način koji su propisani u ZU (organizacijski kriterij), koja se osniva za trajno obavljanje određenih djelatnosti, pod uvjetom da se njihovo obavljanje ne provodi radi stjecanja dobiti (funkcionalni kriterij).¹³

Ovakav vid organizacije obavljanja komunalne djelatnosti je mnogo prihvatljiviji, zbog toga što je efikasniji, a i stjecanje privatnog dobra je onemogućeno.

3.1.3. Vlastiti pogon

Obavljanje svih ili samo pojedinih komunalnih djelatnosti jedinica lokalne samouprave može organizirati i putem svoje službe - vlastitog pogona. Vlastiti pogon koji jedinica lokalne samouprave osniva za obavljanje pojedine komunalne djelatnosti samostalan je u obavljanju te djelatnosti, ali nema pravnu osobnost. Njime upravlja upravitelj pogona kojeg imenuje i razrješava poglavarstvo jedinice lokalne samouprave kojemu je on izravno odgovoran za materijalno i financijsko poslovanje te za zakonitost rada pogona.¹⁴

3.1.4. Ugovor o koncesiji

Obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti ili jednog dijela tih djelatnosti jedinica lokalne samouprave može organizirati tako da to obavljanje povjeri fizičkoj ili pravnoj osobi ugovorom o koncesiji. Koncesijom se stječe pravo obavljanja određene komunalne djelatnosti na određenom području. Davanjem koncesije fizičkim i pravnim osobama jedinica lokalne samouprave može dati pravo obavljanja samo nekih komunalnih djelatnosti, i to:

¹³ Antić, T., *Načini...op.cit.*, str. 638.

¹⁴ *Ibid*, str. 640.

1. odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, ali ne u cijelosti, već samo u dijelu koji se odnosi na pročišćavanje otpadnih voda, crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama
2. opskrbe plinom
3. opskrbe toplinskom energijom
4. prijevoza putnika u javnom prometu
5. održavanja čistoće
6. odlaganja komunalnog otpada
7. tržnica na malo
8. održavanja groblja i krematorija te obavljanja pogrebnih poslova, ali opet ne u cijelosti, već samo u dijelu koji se odnosi na obavljanje pogrebnih poslova
9. dimnjačarskih poslova te
10. javne rasvjete.¹⁵

Osim djelatnosti održavanja komunalne infrastrukture i uslužnih komunalnih djelatnosti, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti i drugu djelatnost koja se smatra komunalnom djelatnosti:

1. ako se takvom djelatnošću kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo na području jedinice lokalne samouprave
2. ako po svom sadržaju i značenju djelatnost predstavlja nezamjenjiv uvjet života i rada u naselju
3. ako je pretežno uslužnog karaktera i
4. ako se obavlja prema načelima komunalnog gospodarstva.¹⁶

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojom odlukom određuje koje će se komunalne djelatnosti obavljati dodjeljivanje koncesije te utvrđuje potrebne radnje sukladno odredbama Zakona o koncesijama i Zakona o komunalnim djelatnostima. (Zakon o komunalnom gospodarstvu)

Postupak davanja koncesije za javne usluge i gospodarsko korištenje javnog ili drugog dobra koja nisu uređena Zakonom o koncesijama, mogu se urediti posebnim zakonom. Npr, za javne radove, ako su manji od 36.000.000,00 kn primjenjuje se postupak javne nabave male

¹⁵ Ibid, str. 640.

¹⁶ Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine broj 68/18, 110/18 i 32/20), <https://www.zakon.hr/z/319/Zakon-o-komunalnom-gospodarstvu>, preuzeto 19.8.2022.

vrijednosti, ali zato preko toga iznosa postupak javne nabave je velike vrijednosti. (Zakon o koncesijama)

Više jedinica lokalne samouprave može zajednički organizirati obavljanje komunalne djelatnosti. Pravne osobe i jedinica lokalne samouprave imaju status javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom.

4. Pravni okvir komunalnih djelatnosti

Danas, obavljanje komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj je uređeno Ustavom Republike Hrvatske i zakonskim normama.¹⁷ Komunalna djelatnost je djelatnost koja je stalno u progresu, pa tako se još uvijek traga za efikasnijim, odnosno boljim i jeftinijim načinima obavljanja komunalne djelatnosti. Zakon o komunalnom gospodarstvu je na snazi od kolovoza 2018. god. Ovim se Zakonom uređuju načela komunalnog gospodarstva, financiranje i obavljanje komunalnih djelatnosti, građenje i održavanje komunalne infrastrukture, plaćanje komunalnog doprinosa i komunalne naknade, održavanje komunalnog reda i druga pitanja važna za komunalno gospodarstvo.¹⁸

Način obavljanja i financiranje komunalnog gospodarstva, načela te ostala pitanja koja spadaju u domenu ovog područja, uređena su Zakonom o komunalnom gospodarstvu.

4.1. Načela komunalnog gospodarstva

Komunalno gospodarstvo temelji se na načelima:

1. zaštite javnog interesa
2. razmjerne koristi
3. solidarnosti
4. javne službe
5. neprofitnosti
6. supsidijarnosti
7. univerzalnosti i jednakosti pristupa
8. prilagodljivosti
9. kontinuiteta obavljanja komunalnih djelatnosti
10. kakvoće obavljanja komunalnih djelatnosti
11. ekonomičnosti i učinkovitosti
12. zaštite korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara
13. sigurnosti

¹⁷ Čl. 129.a Ustava Republike Hrvatske-pročišćeni tekst (Narodne novine broj 55/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14), <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, preuzeto 20.8.2022.

¹⁸ Čl. 1., st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu

- 14. javnosti
- 15. prihvatljivosti cijene komunalnih usluga
- 16. zaštite ugroženih kategorija građana.¹⁹

Osnovno načelo komunalnog gospodarstva je logično, obavljanje komunalnih djelatnosti kao javnih službi jer su po svojoj prirodi vrlo potrebne u smislu zadovoljavanja općih potreba, te su uređene posebnim pravnim normama. Subjektima koji obavljaju te djelatnosti daju se posebne ovlasti.

4.1.1 Zaštita javnog interesa

Pod zaštitom javnog interesa znači da tijelo javnog prava nije ovlašteno da otuđi javno dobro. Ovlasti se svode na davanje odobrenja za vremenski ograničeno korištenje toga dobra. Odobrenje se može dati u formi koncesije, upravnog akta i ugovora.

4.1.2 Razmjerna korist

Ovim načelom se skreće pažnja da korist objiju strana, tj. onoga koji obavlja komunalnu djelatnost i korisnika komunalne djelatnosti, mora biti paralelna i pravedna. Primarna svrha obavljanja komunalne djelatnosti nije stjecanje privatnog dobra, već ispunjavanje potreba građana.

4.1.3 Solidarnost

Svaki sektor koji spada u javne interese mora krasiti solidarnost. Ovo načelo ima jaku povezanost sa prethodnim, zbog toga što se ponovo u prvi plan stavljaju potrebe građana.

4.1.4 Javna služba

Načela javne službe obuhvaćaju niz etičkih pravila pomoću kojih se vrši organizacija obavljanja djelatnosti u skladu sa pravdom i pomoću njih se sprječava zloupotreba ovlaštenja i sredstava među ostalom.

4.1.5 Neprofitnost

U skladu sa primarnom svrhom komunalne djelatnosti, sasvim je logično da obavljanje iste ne bi trebalo biti profitabilno. Sredstva uložena u obavljanje komunalne djelatnosti bi trebala biti skoro pa razmjerna sredstvima koja se dobiju nazad. Sav profit koji se stekne trebalo bi orijentirati na ulaganje u progres.

¹⁹ Čl. 4, st. 1. i 2., ZKG-a

4.1.6 Suspidijarnost

Suspidijarnost je načelo prema kojemu odlučivanje o zajedničkim pitanjima mora biti preneseno na najniži mogući stupanj društvene organizacije.

4.1.7 Univerzalnost i jednakost pristupa

Svaka komunalna usluga trebala bi biti univerzalna, da se pristupa sa punom odgovornošću i ozbiljnošću, po redoslijedu i punim kapacitetom.

4.1.8 Prilagodljivost

Zadaci komunalne djelatnosti su često nepredvidivi, stoga je načelo prilagodljivosti jako bitno. Kako bi obavljanje posla ostalo na nivou, tijela komunalne djelatnosti moraju biti prilagodljiva i fleksibilna.

4.1.9 Načelo kontinuiteta

Načelo kontinuiteta je jedno od ključnih. Najviše iz razloga što bi nastali ogromni problemi i komplikacije u praktičnom i teorijskom smislu kada bi se izgubio kontinuitet. Da bi se očuvao napredak i poredak koji je ostvarivan godinama, kontinuitet je neophodan.

4.1.10 Kakvoća obavljanja komunalne djelatnosti

Kvaliteta obavljanja komunalne djelatnosti je presudna kada su u pitanju povratne informacije i zadovoljstvo korisnika. Da bi se postigla dovoljna kvaliteta usluge, bitno je omogućiti kvalitetnu tehničku i materijalnu podršku. Nakon toga i pouzdanost i funkcionalnost.

4.1.11 Ekonomičnost i učinkovitost

Komunalna djelatnost je stalno u progresu i traga se za jeftinijim i učinkovitijim načinima obavljanja iste. Ekonomičnost predstavlja odgovorno raspolaganje sredstvima, a učinkovitost namjera da se svi resursi kvalitetno i maksimalno iskoriste.

4.1.12 Zaštita korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara

Zaštita korisničkih informacija i interesa je jako osjetljiva tema. Korisnicima je potrebno pružiti sigurnost kako bi gospodarstvo zadobilo povjerenje građana i time njihovo kontinuirano korištenje usluga. Komunalna djelatnost se sama također bavi zaštitom prostora, okoliša i kulturnih dobara, održavajući terene čistim i zaštićenim od bilo kojeg uništavanja.

4.1.13 Sigurnost

Sigurnost korisnicima daje izvođač komunalne djelatnosti, a izvođaču sigurnost daje jedinica lokalne samouprave. To se sastoji se od niza faktora gdje narušavanje sigurnosti jednog povlači za sobom i ostale.

4.1.14 Javnost

Sve aktivnosti se tiču svakog pojedinca te one koje su vezane za obavljanje komunalne djelatnosti moraju biti javne i transparentne.

4.1.15 Prihvatljivost cijene komunalnih usluga

Tijela jedinice lokalne samouprave određuju i kontroliraju cijene komunalnih usluga nezavisno od toga ko ih obavlja. Time se izbjeglo mnogo problema kao što su nepravedni profiti i iskorištavanje građana.

4.1.16 Zaštita ugroženih kategorija građana

Izvršavanje komunalne djelatnosti po ovom načelu dovodi se u vezu sa drugim socijalnim sektorima.

4.2. Provedba postupaka javne nabave za obavljanje komunalne djelatnosti

U provedbi ovoga Zakona jedinice lokalne samouprave i osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti postupaju u skladu s načelima na kojima se temelji komunalno gospodarstvo.²⁰

Člankom 129. Ustava Republike Hrvatske u okviru prava građana na lokalnu samoupravu utvrđeno je pravo građana da odlučuju o svojim potrebama i interesima. Unutar tih potreba i interesa izričito se navodi i uređivanje naselja te stanovanje. Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi kojim se utvrđuju općina i grad kao jedinice lokalne samouprave te županija kao jedinica lokalne samouprave i uprave.²¹

Uslužne komunalne djelatnosti su:

1. usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
2. usluge javnih tržnica na malo
3. usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja

²⁰ Ibid

²¹ <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/Brosura-ZKG-i-odluke.pdf>, preuzeto 20.8.2022.

4. komunalni linijski prijevoz putnika
5. obavljanje dimnjačarskih poslova.

Može se osigurati i građenje ili održavanje komunalne infrastrukture potrebne za obavljanje te djelatnosti u sklopu obavljanja uslužnih komunalnih djelatnosti .²²

Dvadeset i tri godine provedbe starog Zakona o komunalnom gospodarstvu, s njegovih ukupno osamnaest izmjena je zahtijevalo usklađivanje s brojnim zakonima koji su doneseni paralelno sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Od tih paralelno donesenih zakona, trima od njih neke su djelatnosti prestale biti komunalne. Promjene znače nadalje popunjavanje pravnih praznina (komunalne djelatnosti kroz organizacijske oblike, imovinskopравни status i građenje komunalne infrastrukture, rad komunalnih redara, komunalni red...), uređenje brojnih pitanja koja su sada nedovoljno ili loše uređena (kao najvažnijih izvora iz kojih se financira izgradnja i održavanje komunalne infrastrukture se pokazuju adekvatnije uređenje komunalnog doprinosa i komunalne naknade). Novi Zakon o komunalnom gospodarstvu definira komunalno gospodarstvo kao cjeloviti sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području općina, gradova i Grada Zagreba. Također uređuje načela komunalnog gospodarstva, obavljanje i financiranje komunalnih djelatnosti, građenje i održavanje komunalne infrastrukture, plaćanje komunalnog doprinosa i komunalne naknade, održavanje komunalnog reda i druga pitanja značajna za komunalno gospodarstvo. Obavljanje pojedine komunalne djelatnosti, građenje i održavanje određene komunalne infrastrukture može se urediti posebnim zakonom ako to nije u protivnosti načelima komunalnog gospodarstva propisanim Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Odredbe kojima se uređuje građenje komunalne infrastrukture se na neki način primjenjuju na rekonstrukciju komunalne infrastrukture, u slučaju da Zakon o komunalnom gospodarstvu to ne propisuje drukčije. Novi Zakon o komunalnom gospodarstvu u odnosu na dosadašnja četiri načela uvodi šesnaest načela na kojima se temelji komunalno gospodarstvo. Njih se moraju pridržavati jedinice lokalne samouprave i osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti.²³

²² Čl. 24., st. 1. i 2. ZKG-a

²³ <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/Brosura-ZKG-i-odluke.pdf>, preuzeto 22.8.2022.

5. Komunalna infrastruktura

Komunalna infrastruktura obuhvaća:

1. nerazvrstane ceste
2. javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila
3. javna parkirališta
4. javne garaže
5. javne zelene površine
6. građevine i uređaji javne namjene
7. javna rasvjeta
8. groblja i krematoriji na grobljima
9. građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza.²⁴

Prema odredbi članka 61. ZKG-a, komunalna infrastruktura je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu, odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave ali može biti i osobe koja obavlja komunalnu djelatnost. Komunalna infrastruktura može biti u pravnom prometu isključivo između jedinica lokalne samouprave i pravnih osoba koje obavljaju komunalne djelatnosti. Druge osobe na toj infrastrukturi ne mogu stjecati stvarna prava osim prava služnosti i prava građenja prema odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave i ne može biti predmet ovrhe niti stečaja. Komunalna infrastruktura ima status javnog dobra nakon stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi. Upisuje se u zemljišne knjige kao javno dobro i kao vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom.²⁵

Građenje komunalne infrastrukture u smislu ovoga Zakona obuhvaća sljedeće radnje i radove:

1. rješavanje imovinskopravnih odnosa na zemljištu za građenje komunalne infrastrukture
2. uklanjanje i izmještanje postojećih građevina na zemljištu u cilju građenja komunalne infrastrukture i radova na sanaciji tog zemljišta
3. pribavljanje projekata i druge dokumentacije potrebne za izdavanje dozvola i općenito drugih akata za građenje i uporabu komunalne infrastrukture

²⁴ Čl. 59., st. 1. i 2. ZKG-a

²⁵ Čl. 61., st. 1.- 5. ZKG-a

4. građenje komunalne infrastrukture u smislu zakona kojim se uređuje gradnja građevina.²⁶

Možemo zaključiti iz Zakona da se komunalna infrastruktura gradi i održava u skladu s programom građenja komunalne infrastrukture ili u skladu s ugovorom ili drugim aktom koji je određen posebnim zakonom. Program građenja komunalne infrastrukture donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave za tekuću kalendarsku godinu. Program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, o potrebama uređenja zemljišta planiranog prostornim planom i planom razvojnih programa koji se donose na temelju posebnih propisa. Mora se voditi računa o troškovima građenja infrastrukture te financijskim mogućnostima i izvorima prihoda financiranja njezina građenja. Program građenja komunalne infrastrukture sadrži procjenu troškova projektiranja, revizije, građenja, provođenje stručnog nadzora građenja i provođenje projekata građenja (u daljnjem tekstu: procjena troškova građenja) komunalne infrastrukture s naznakom izvora financiranja komunalne infrastrukture.²⁷

Odgovor na pitanje troškova izgradnje komunalne infrastrukture dat je u članku 70. ZKG-a, a tu stoji da troškovi građenja komunalne infrastrukture obuhvaćaju troškove:

1. zemljišta na kojem će se graditi komunalna infrastruktura
2. uklanjanja i izmještanja postojećih građevina i trajnih nasada
3. sanacije zemljišta (odvodnjavanje, izravnavanje, osiguravanje zemljišta i sl.), uključujući i zemljišta koja je jedinica lokalne samouprave stavila na raspolaganje
4. izrade projekata i druge dokumentacije
5. ishođenja akata potrebnih za izvlaštenje, građenje i uporabu građevina komunalne infrastrukture
6. građenja i provedbe stručnog nadzora građenja komunalne infrastrukture
7. evidentiranja zemljišnim knjigama i katastru.²⁸

Građenje i održavanje komunalne infrastrukture financira se sredstvima:

1. iz komunalnog doprinosa
2. iz komunalne naknade
3. iz cijene komunalne usluge
4. iz naknade za koncesiju

²⁶ Čl. 64., st. 2. ZKG-a

²⁷ Čl. 66., st. 1. i 2., čl. 67., st. 1., 2. i 3., čl. 68., st. 1. i 2. i čl. 69., st. 1. i 2. ZKG-a

²⁸ Čl. 70., st. 1., 2. i 3. ZKG-a

5. iz proračuna jedinice lokalne samouprave
6. iz fondova Europske unije
7. iz ugovora, naknada i drugih izvora propisanih posebnim zakonom i
8. iz donacija.²⁹

5.1. Evidencija komunalne infrastrukture

Evidentiranje komunalne infrastrukture u Hrvatskoj nije na zavidnom nivou. Zakon Europske unije (u daljem tekstu: EU) ne miješa se izravno u područje evidentiranja gospodarske infrastrukture. Tako se primjena i upotreba sustava za evidentiranja te infrastrukture u državama EU jako razlikuje. U Velikoj Britaniji osnovana je Nacionalna skupina za podzemnu gospodarsku infrastrukturu (NUAG), kao koordinator i promicatelj suradnje između različitih organizacija i tvrtki, koje su povezane s gospodarskom infrastrukturom. Cilj udruženja NUAG je nesmetana standardizirana razmjena podataka gospodarske infrastrukture. Postojanje gospodarske infrastrukture koja se proteže preko više zemljišnih parcela, u Nizozemskoj je zadnjih godina izrodilo brojnim važnim pitanjima glede evidentiranja gospodarske infrastrukture. Provedbu općeg plana evidentiranja gospodarske infrastrukture, a tako i stvarnih prava na mrežama, omogućila je odluka nizozemskog vrhovnog suda. Po toj odluci telekomunikacijska mreža se smatra nekretninom, a time samostalnim objektom pa to pravilo vrijedi općenito za sve infrastrukturne mreže. U Belgiji je sustav evidentiranja gospodarske infrastrukture i sprječavanja štete uređen propisima koji podržavaju projekt KLIP (informacijski sustav gospodarske infrastrukture). Sustav održava i vodi AGIV (Agencija za geografski informacijski sustav), nastao na poticaj Ministarstva javnih radova, energije i okoliša, nakon eksplozije plina u Ghislenghienu u ljetu 2004.³⁰

Svijest o važnosti kvalitetnih evidencija o gospodarskoj javnoj infrastrukturi i njihovih podataka temelj je prostornog planiranja.

Svrha jedinstvenog geoinformacijskog sustava (u daljem tekstu: JGIS) je da omogućava:

- vlasnicima/upraviteljima infrastrukture veću zaštitu infrastrukture od oštećenja (načelo publicita),

²⁹ Čl. 75., st.1. ZKG-a

³⁰https://www.researchgate.net/publication/258064349_Evidentiranje_javne_komunalne_i_druge_infrastrukture_u_Hrvatskoj_Sloveniji_i_Makedoniji, preuzeto 22.8.2022.

- vlasnicima odnosno upraviteljima infrastrukture veću pravnu zaštitu pri poslovanju s infrastrukturom,
- vlasnicima zemljišta podatak o vrsti i lokaciji infrastrukture na njihovu zemljištu te o najbližem potencijalnom priključenju na mrežu,
- javnoj upravi jednostavan pristup do osnovnih podataka o infrastrukturi na željenom području (osnovni podaci za pregled postojećeg stanja, planiranje i kontrolu investicija).
- privatnom sektoru brz pristup osnovnim podacima o gospodarskoj javnoj infrastrukturi i time omogućuje uvjete za brži razvoj (npr. mreže elektroničkih komunikacija).³¹

Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture su:

1. održavanje nerazvrstanih cesta
2. održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima
3. održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda
4. održavanje javnih zelenih površina
5. održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene
6. održavanje groblja i krematorija unutar groblja
7. održavanje čistoće javnih površina
8. održavanje javne rasvjete.³²

U sklopu obavljanja ovih djelatnosti može se osigurati i građenje komunalne infrastrukture.³³

³¹ Ibid.

³² Čl. 22., st.1. ZKG-a

³³ Čl. 22., st.2. ZKG-a

6. Financiranje obavljanja komunalnih djelatnosti i građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture

Sustav financiranja obavljanja i razvoja komunalnog javnog gospodarstva (građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture) u Republici Hrvatskoj funkcionira na način da je jednim dijelom oslonjen na instrumente poslovnog financiranja (prihodi na osnovi cijena usluge), a drugim dijelom na instrumente javnog financiranja (prihodi na osnovi komunalne naknade, komunalnog doprinosa, proračuna).³⁴

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se iz:

1. Cijene komunalne usluge. Iz cijene komunalne usluge financiraju se tzv. komunalne usluge individualne potrošnje, tj. one kojih se opseg može odrediti posebno za svakog korisnika. To su:
 - a) opskrba pitkom vodom,
 - b) odvodnja i pročišćavanja otpadnih voda, osim odvodnje atmosferskih voda,
 - c) opskrba plinom,
 - d) opskrba toplinskom energijom,
 - e) prijevoz putnika u javnom prometu,
 - f) održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada,
 - g) odlaganje komunalnog otpada,
 - h) tržnice na malo,
 - i) obavljanje pogrebnih poslova
 - j) obavljanje dimnjačarskih poslova³⁵
2. Komunalnom naknadom osiguravaju se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti kojih se određeni korisnik ne može utvrditi pojedinačno (tzv. komunalne usluge zajedničke potrošnje), pa se zbog toga financiraju na temelju procijenjenih obveza građana na određenom području. Iz tog se izvora financiraju:
 - a. odvodnja atmosferskih voda,
 - b. održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina;
 - c. održavanje javnih površina,

³⁴ Antić, T., *Sustav...op.cit.*, str. 641.

³⁵ *Ibid*, str. 642.

- d. održavanje nerazvrstanih cesta,
 - e. održavanje groblja i krematorija i
 - f. javna rasvjeta.
3. proračuna jedinice lokalne samouprave,
 4. drugih izvora po posebnim propisima.³⁶

Pitanje komunalne naknade riješava se na različite načine, a ovisi od jedinice lokalne samouprave. Ustavom Republike Hrvatske, Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi te Zakonom o lokalnoj samoupravi su regulirana prava samoupravnih jedinica, a jedno od tih prava je i komunalna naknada. Prilikom donošenja novih zakonskih odredbi treba strogo voditi računa o tome da se ne ugroze prava samoupravnih jedinica.³⁷

Izvori financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture različiti su za pojedine komunalne djelatnosti. Tako se izgradnja objekata i uređaja koriste za: javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorije te javnu rasvjetu, financira iz: 1. komunalnog doprinosa, 2. proračuna jedinice lokalne samouprave i 3. drugih izvora utvrđenih posebnim propisima. Komunalni doprinos plaća vlasnik građevinske čestice na kojoj se gradi građevina, i to po kvadratnom metru bruto razvijene površine. S druge strane, građenje objekata i uređaja za: opskrbu pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, opskrbu plinom, opskrbu toplinskom energijom, prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo, financira se iz: 1. cijene komunalnih usluga, 2. proračuna jedinica lokalne samouprave i 3. drugih izvora utvrđenih posebnim propisima. Vlasnici građevina u pravilu su dužni priključiti svoju građevinu na komunalnu infrastrukturu pod uvjetima propisanim odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, te su dužni platiti troškove priključivanja.³⁸

Jedinica lokalne samouprave je javni naručitelj prema Zakonu o javnoj nabavi (u daljem tekstu: ZJN). Smatra se da je trgovačko društvo odnosno javna ustanova koju osniva jedna ili više jedinica lokalne samouprave, javni naručitelj u smislu čl. 6. st. 1. točke 3. ZJN. S obzirom na to da vlastiti pogon nema pravnu osobnost, a što je izrijekom propisano čl. 39. st. 2. ZKG-a, u tom slučaju javni naručitelj je jedinica lokalne samouprave.³⁹

³⁶ Ibid, str. 643.

³⁷ Ibid, str. 643.

³⁸ Ibid, str. 644.

³⁹ Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine broj 120/16), <https://www.zakon.hr/z/223/Zakon-o-javnoj-nabavi>, preuzeto 22.8.2022.

ZKG propisuje da trgovačko društvo obavlja komunalne djelatnosti na temelju odluke o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti. Tu odluku donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno predstavnička tijela više jedinica lokalne samouprave, ali samo u slučaju u kojem više jedinica lokalne samouprave obavlja jednu ili više komunalnih djelatnosti koje organiziraju zajednički. Odluka o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti sadrži:

1. tvrtku društva kojem se povjerava obavljanje komunalne djelatnosti;
2. komunalnu djelatnost čije se obavljanje povjerava;
3. rok na koji se povjerava obavljanje komunalne djelatnosti i
4. obveze društva prema osnivaču.

Trgovačko društvo koje uz prvenstvenu komunalnu djelatnost obavlja i drugu djelatnost od općeg interesa ili drugu tržišnu gospodarsku djelatnost, mora računovodstvene poslove za te djelatnosti obavljati odvojeno.⁴⁰

Moraju biti ispunjeni uvjeti iz članka 33. ZJN (tzv. in-house izuzeće) kako bi se odluka o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti trgovačkom društvu mogla donijeti od strane javnog naručitelja jedinice lokalne samouprave bez primjene ZJN.

Taj članak ZJN propisuje da se taj Zakon ne primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi koje javni naručitelj dodjeljuje drugoj pravnoj osobi u slučajevima ako:

1. nad tom pravnom osobom javni naručitelj samostalno ili zajedno s drugim javnim naručiteljima obavlja kontrolu sličnu onoj koju provodi nad svojim poslovnim jedinicama
2. pravna osoba pod kontrolom obavlja više od 80 % svojih djelatnosti u izvršavanju zadataka koje joj je povjerio jedan ili više javnih naručitelja koji nad njome provode kontrolu ili koje su joj povjerile druge pravne osobe nad kojima jedan ili više tih javnih naručitelja provode kontrolu, i
3. nema izravnog udjela privatnog kapitala u pravnoj osobi pod kontrolom, osim sudjelovanja privatnog kapitala koje je obvezno na temelju odredaba posebnog zakona, u skladu s osnivačkim Ugovorima, a koji nema značajke kontroliranja i blokiranja i koji ne vrši odlučujući utjecaj na tu pravnu osobu.

⁴⁰ Čl. 34., st. 1., 2. i 3. ZKG-a

Smatra se da javni naručitelj provodi samostalno kontrolu nad pravnom osobom u smislu točke 1. ako ima presudan utjecaj na strateške ciljeve i na važne odluke dotične pravne osobe, s time da takvu kontrolu može provoditi i drugi subjekt nad kojim javni naručitelj na isti način provodi kontrolu. Smatra se da javni naručitelji provode zajedničku kontrolu nad pravnom osobom u smislu točke 1. ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

1. tijela nadležna za odlučivanje u toj pravnoj osobi čine predstavnici svih sudjelujućih javnih naručitelja, s time da pojedinačni predstavnici mogu predstavljati nekoliko sudjelujućih javnih naručitelja ili sve njih
2. ti javni naručitelji mogu zajedno imati presudan utjecaj na važne odluke i strateške ciljeve u toj pravnoj osobi, i
3. ta pravna osoba nema različite interese od interesa javnih naručitelja koji nad njom provode kontrolu.

Povodom navedenog, a nastavno na odredbu članka 39. st. 3. ZKG-a, jedinica lokalne samouprave kao javni naručitelj prije donošenja odluke o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti će trgovačkom društvu bez primjene ZJN morati u svakom konkretnom slučaju prethodno provjeriti je li ispunjen uvjet iz članka 33. st. 1. točke 2. ZJN, odnosno potvrditi obavlja li trgovačko društvo neku drugu tržišnu djelatnost u postotku jednakom ili višem od 20%.

Prema zakonu je propisano da je osnivač javne ustanove jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave u slučaju zajedničke organizacije obavljanja komunalne djelatnosti.⁴¹ Gradonačelnik ostvaruje osnivačka prava u vezi s ustanovom u ime jedinice lokalne samouprave odnosno općinski načelnik u skladu s posebnim zakonom, odnosno jedan ili više gradonačelnika ili općinskih načelnika u skladu s posebnim zakonom i ugovorom o međusobnim pravima i obvezama u slučaju zajedničkog osnivanja javne ustanove. Ustanova ima svojstvo pravne osobe s pravima i obvezama propisanim ZKG i zakonom kojim se uređuju ustanove. Ustanova obavlja isključivo komunalnu djelatnost zbog čijeg je obavljanja osnovana i ne može istodobno obavljati drugu tržišnu gospodarsku djelatnost.

Prema navedenom, a nastavno na odredbe članka 33. ZJN, određuje se da su ispunjeni uvjeti za primjenu navedenog izuzeća u slučaju povjeravanja obavljanja komunalne djelatnosti javnoj ustanovi s obzirom da ustanova ne smije obavljati drugu tržišnu gospodarsku djelatnost.

⁴¹ Čl. 37. ZKG-a

S obzirom da u ovom slučaju jedinica lokalne samouprave kao javni naručitelj obavlja komunalnu djelatnost putem vlastitog pogona, koji nema zasebnu pravnu osobnost, za nabavu robe, radova ili usluga koje su joj potrebne za obavljanje komunalne djelatnosti mora primjenjivati odredbe ZJN.

Dovoljno je steći koncesiju za komunalne djelatnosti pružanja usluge parkiranja, usluga javnih tržnica na malo, javnog prijevoza putnika, obavljanja dimnjačarskih poslova i održavanja javne rasvjete. Postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o koncesiji te sklapanje, provedba i izmjene tog ugovora provode se prema propisima o koncesijama, za čije tumačenje je nadležno Ministarstvo financija.

Obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz proračuna jedinice lokalne samouprave mogu se povjeriti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom određuje komunalne djelatnosti koje se na njezinu području mogu obavljati na temelju takvoga ugovora. Ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti u ime jedinice lokalne samouprave sklapa gradonačelnik, odnosno općinski načelnik, a sadrži: 1. komunalne djelatnosti za koje se sklapa ugovor; 2. vrijeme na koje se sklapa ugovor; 3. vrstu i opseg komunalnih usluga; 4. način određivanja cijene komunalnih usluga te način i rok plaćanja izvršenih usluga i 5. jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora. Postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti te sklapanje, provedba i izmjene tog ugovora provode se prema propisima o javnoj nabavi. S obzirom na navedeno, jedinica lokalne samouprave obvezna je za sklapanje ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti primijeniti odredbe ZJN.⁴²

Tijekom određivanja cijene komunalnih usluga, uzimaju se u obzir izdaci potrebni za osiguranje dostupnosti komunalne usluge te za upravljanje i održavanje komunalne infrastrukture. Cijena se određuje tako da se osigura povrat uložених sredstava pravnim i fizičkim licima kojima je povjereno obavljanje komunalne djelatnosti. Cijena može sadržavati i iznos za izgradnju komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave.⁴³

Pored gore navedenih načina i izvora financiranja obavljanja komunalnih djelatnosti i građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture, postoje još neki načini u obliku

⁴² <https://mpgi.gov.hr/zajednicko-misljenje-vezano-uz-primjenu-novog-zakona-o-komunalnom-gospodarstvu-provedba-postupaka-javne-nabave-za-obavljanje-komunalne-djelatnosti/7020>, preuzeto 22.8.2022.

⁴³ Čl. 54., st. 1., 2., 3. i 4., ZKG-a

sufinanciranja, kao što su javni pozivi za sufinanciranje projekata gradova i općina i poticanje razvoja komunalnog gospodarstva i ujednačavanja komunalnih standarda.

6.1. Komunalna naknada

Prema ZKG-u, komunalna naknada je novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture. Komunalna naknada je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave koji se koristi za financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture. Isto tako se može na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.⁴⁴

Komunalna naknada plaća se za:

1. stambeni prostor
2. garažni prostor
3. poslovni prostor
4. građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti
5. neizgrađeno građevinsko zemljište.

Komunalna naknada plaća se za nekretnine koje se nalaze na području na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete te koje je opremljeno najmanje pristupnom cestom, niskonaponskom električnom mrežom i vodom prema mjesnim prilikama, održavanja nerazvrstanih cesta te čini sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave.

Zemljište koje se nalazi unutar ili izvan granica građevinskog područja, a na kojemu se obavlja poslovna djelatnost se smatra građevinskim zemljištem koje služi obavljanju poslovne djelatnosti.

Neizgrađenim građevinskim zemljištem smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja, a na kojemu se u skladu s propisima kojima se uređuje prostorno uređenje i gradnja, mogu graditi stambene zgrade ili poslovne namjene. Također na kojemu nije

⁴⁴ Čl. 91., st.1 i 2. ZKG-a

izgrađena zgrada ili na kojemu postoji privremena građevina za čiju izgradnju nije potrebna građevinska dozvola. Neizgrađenim građevinskim zemljištem smatra se i zemljište na kojemu se nalazi ruševina zgrade.⁴⁵

Obveza plaćanja komunalne naknade nastaje:

1. danom izvršnosti uporabne dozvole odnosno danom početka korištenja nekretnine koja se koristi bez uporabne dozvole
2. danom sklapanja ugovora kojim se stječe vlasništvo ili pravo korištenja nekretnine
3. danom pravomoćnosti odluke tijela javne vlasti kojim se stječe vlasništvo nekretnine
4. danom početka korištenja nekretnine koja se koristi bez pravne osnove.⁴⁶

Komunalna se naknada obračunava po m² površine i to za stambeni, poslovni i garažni prostor po jedinici korisne površine, a za građevno zemljište po jedinici stvarne površine.

Iznos komunalne naknade po m² obračunske površine utvrđuje se množenjem vrijednosti boda (B), koeficijenta zone (Kz) i koeficijenta namjene (kn). Visina komunalne naknade po m² obračunske površine i mjesečni iznos komunalne naknade utvrđuju se rješenjem o komunalnoj naknadi koje donosi, po službenoj dužnosti, Gradski ured za prostorno uređenje, graditeljstvo, stambene i komunalne poslove i promet.⁴⁷

6.2. Komunalni doprinos

Komunalni doprinos plaća vlasnik građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor. Komunalni doprinos obračunava se u skladu sa obujmom, odnosno po m³ (prostornom metru) građevine koja se gradi na građevnoj čestici, i to kod građevine koja se uklanja zbog gradnje nove građevine ili kada se postojeća građevina dograđuje ili nadograđuje. Komunalni se doprinos obračunava na razliku u obujmu u odnosu na prijašnju građevinu. Obujam građevine koja se gradi na građevnoj čestici utvrđuje se sukladno odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na temelju podataka utvrđenih iz projektne dokumentacije za potrebe ishoda građevne dozvole.⁴⁸

Rješenje o komunalnom doprinosu donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva odnosno jedinstveni upravni odjel (u daljem

⁴⁵ Čl. 92., st. 1., 2., 3. i 4. ZKG-a

⁴⁶ Čl. 94., st. 1. ZKG-a

⁴⁷ <https://www.zagreb.hr/komunalna-naknada/1363>, preuzeto 23.8.2022.

⁴⁸ <https://www.vodnjan.hr/hr/komunalni-doprinos/sto-je-komunalni-doprinos-i-tko-ga-placa>, preuzeto 23.8.2022.

tekstu: upravno tijelo) u skladu s odlukom o komunalnom doprinosu u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke.⁴⁹

Odlukom o komunalnom doprinosu, do sada mogao se plaćati jednokratno ali i dalje se može propisati mogućnost njegove obročne otplate. Jedinice lokalne samouprave ne plaćaju komunalni doprinos na svom području, što je bilo propisano i dosadašnjim Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Zakonodavac od sada određuje kada se komunalni doprinos ne plaća i to za građenje i ozakonjenje komunalne infrastrukture i vatrogasnih domova, vojnih građevina, prometne, vodne, pomorske, komunikacijske i elektroničke komunikacijske infrastrukture, nadzemnih i podzemnih produktovoda i vodova, sportskih i dječjih igrališta, ograda, zidova i potpornih zidova, parkirališta, staza, mostića, cesta, fontana, cisterna za vodu, septičkih jama, sunčanih kolektora, fotonaponskih modula na građevnoj čestici. Tkođer se odnosi na zahvate u prostoru postojeće građevine ili na postojećoj građevini, koji su namijenjeni uporabi te građevine ili spomenika.⁵⁰

Ako se postojeća zgrada uklanja zbog građenja nove zgrade ili ako se postojeća zgrada dograđuje ili nadograđuje, komunalni doprinos se obračunava na razliku obujma zgrade u odnosu na prijašnji obujam zgrade. Ako je obujam zgrade koja se gradi manji ili jednak obujmu postojeće zgrade koja se uklanja ne plaća se komunalni doprinos, o čemu nadležno 10 tijelo donosi rješenje kojim se utvrđuje da ne postoji obveza plaćanja komunalnog doprinosa. To se na odgovarajući način primjenjuje i na obračun komunalnog doprinosa za građevine koje nisu zgrade te na obračun komunalnog doprinosa za ozakonjene građevine.⁵¹

Rješenje o komunalnom doprinosu donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, odnosno jedinstveni upravni odjel u skladu s odlukom o komunalnom doprinosu u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke. Rješenje se donosi i ovršava u postupku i na način propisan zakonom kojim se uređuje opći odnos između poreznih obveznika i poreznih tijela koja primjenjuju propise o porezima i drugim javnim davanjima (Opći porezni zakon), ako Zakonom o komunalnom gospodarstvu nije propisano drukčije.⁵²

⁴⁹ Čl. 83., st. 1., 2., i 3. ZKG-a

⁵⁰ <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/Brosura-ZKG-i-odluke.pdf>, preuzeto 23.8.2022.

⁵¹ Ibid

⁵² Ibid

Procjena učinka i praćenje stanja u komunalnom gospodarstvu obuhvaća praćenje cijena komunalnih usluga i visine komunalne naknade, te visine naknade za priključenje i visine komunalnog doprinosa. Podatke prikuplja ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske i periodično objavljuje na svojim web stranicama. Evidenciju o pravnim osobama koje obavljaju komunalne djelatnosti i njihovoj dugotrajnoj imovini i dugoročnoj financijskoj imovini vodi Hrvatska gospodarska komora.⁵³

⁵³ Sarvan, Desa: Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe, Hrvatska javna uprava, god. 8. (2008), br. 4., str.1084

7. Zaključak

Zakonom o komunalnom gospodarstvu regulirani su propisi obavljanja komunalnih djelatnosti. Odgovornost jedinice lokalne samouprave je rješavanje komunalnih problema i podizanje standarda života kvalitetnijim komunalnim uslugama.

Komunalna djelatnost ima više organizacijskih oblika. Bilo bi potrebno izdvojiti princip rada javne ustanove koju osniva jedinica lokalne samouprave, zbog toga što ima najviše prednosti.

Pravni okvir komunalnog gospodarstva je u nekim slučajevima slabo upotrebljiv i bez korekcija, zbog svoje kompleksnosti. Pojedine komunalne djelatnosti su izgubile status komunalne djelatnosti te zbog toga dolazi do sukoba između zakona i statuta grada.

Komunalna infrastruktura je u progresu i već je na visokom nivou ali ne i na zadovoljavajućem nivou u Hrvatskoj. Evidentiranje komunalne infrastrukture nije nešto čemu se puno pridaje pažnja i to je veliki nedostatak, jer je dobra evidencija bitan dio organizacije, a ponekad i presudan.

Nadzor nad provedbom Zakona o komunalnom gospodarstvu vrši središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva. Što se tiče inspekcijskog nadzora, za ZKG su zaduženi ovlaštene državni službenici središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove financija, a za komunalne usluge tržišni inspektori središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove gospodarstva.

Literatura

1. Antić, Teodor: Sustav obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 1. (1999.), br. 4., str. 623-651.
2. Sarvan, Desa: Obavljanje komunalne djelatnosti kao javne službe, Hrvatska javna uprava, god. 8. (2008.), br. 4., str. 1055-1086.
3. Tolić, Verica; Bolfek, B. i Tokić, M.: Načini obavljanja komunalnih djelatnosti u sustavu komunalnog gospodarstva, Praktični menadžment, Vol. II, br. 2., str. 98-106.
4. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje
5. Irena Benyovsky, Reguliranje gradskih prostora u dalmatinskim gradovima srednjeg vijeka
6. Desa Sarvan: Obavljanje komunalnih djelatnosti kao janr službe, Hrvatska javna uprava, god.8 (2008.), br 4. Str 1055.-1086.
7. Dr. sc. Teodor Antić, Ustojstvo i djelokrug javnog sektora 2014.

Normativni izvori

1. Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN br. 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 56/13, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15
2. Zakon o javnoj nabavi, NN br. 120/16
3. Zakon o trgovačkim društvima, NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22
4. Ustav Republike Hrvatske, NN br. 55/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14

Internetski izvori

1. <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/komunalno-gospodarstvo-8131/komunalne-djelatnosti/8538>

2. <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/Brosura-ZKG-i-odluke.pdf>
3. https://www.researchgate.net/publication/258064349_Evidentiranje_javne_komunalne_i_druge_infrastrukture_u_Hrvatskoj_Sloveniji_i_Makedoniji
4. <https://mpgi.gov.hr/zajednicko-misljenje-vezano-uz-primjenu-novog-zakona-o-komunalnom-gospodarstvu-provedba-postupaka-javne-nabave-za-obavljanje-komunalne-djelatnosti/7020>
5. <https://www.zagreb.hr/komunalna-naknada/1363>
6. <https://www.vodnjan.hr/hr/komunalni-doprinos/sto-je-komunalni-doprinos-i-tko-ga-placa>
7. http://www.nasciturus.com/skriptarnica/doc_view/300-komunalne-djelatnosti