

## NAČINI OBAVLJANJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI U SUSTAVU KOMUNALNOG GOSPODARSTVA

UDK 330.59  
Stručni rad

mr.sc. V. Tolić\*, dipl.iur., dr.sc. B. Bolfek\*\*, i mr.sc. M. Tokić\*\*, univ.spec.oec.

\* Gradska uprava Grada Slavenskog Broda

\*\* Veleučilište u Slavenskom Brodu

Vukovarska 1, 35000 Slavonski Brod, Republika Hrvatska

Telefon: 035-217-008 Fax: 035-217-007 E-mail: verica.tolic@slavonski-brod.hr

**SAŽETAK** - Komunalno gospodarstvo obuhvaća dio gospodarstva koji se odnosi na pružanje usluga u komunalnim djelatnostima, koje se zbog svoje posebnosti moraju posebno pravno odrediti i urediti unutar tog područja. Posebnost komunalnih djelatnosti očituje se u vrsti usluga koje predstavljaju temelj urbanog življenja. Lokalna vlast, kao dio ukupnog sustava vlasti koja je najbliža građanima, u mogućnosti je pratiti i prepoznati potrebe građana i na vrijeme reagirati kako bi se potrebe građana zadovoljile u najvećoj mogućoj mjeri. To između ostalog znači stalnu brigu o tome da komunalne djelatnosti, koje se obavljaju kao javna služba i koje su prijeko potrebne kako bi se zadovoljile opće društvene potrebe, funkcioniraju uredno. Cilj ovoga rada je odrediti pojam komunalnih djelatnosti i dati pregled načina obavljanja komunalnih djelatnosti kako je to propisano odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

**SUMMARY** - The Municipal Corporation comprises a part of the economy, which refers to providing the utility, which is due to its services have a separate legal identify and need to be edited within the areas. The specialty of these activities is reflected in the type of service, which are the basis of urban life. The local authority, as a part of the entire system of government, which is closest to the citizens, is capable of monitoring and identifying their needs and responding in time to meet the needs of citizens in the fullest possible extent. In other words, that means a constant attention towards those utilities, which are performed as a public service and are necessary in order to meet general social needs, are functioning properly. The aim of this study is to determine the notion of utility services and provide an overview of utility services as required provisions declared by the Utilities Act.

**KLJUČNE RIJEČI** - Zakon o komunalnom gospodarstvu, komunalne djelatnosti, način obavljanja komunalnih djelatnosti

### 1. UVOD

Ustavom Republike Hrvatske<sup>1</sup> iz 1990. godine uspostavljena je posve nova, samostalna i demokratska država koja se zasniva na novom političkom i gospodarskom sustavu. Značilo je to, u odnosu na lokalnu samoupravu, napuštanje dosadašnjeg komunalnog sustava i ustrojavanje lokalne samouprave prema europskim uzorima. Temeljno polazište pri oblikovanju novog hrvatskog sustava lokalne samouprave bilo je u traženju izvornih rješenja tradicionalne hrvatske lokalne uprave, kako kad je riječ o oblicima lokalnog odlučivanja tako i određivanja područja novih jedinica lokalne samouprave. Hrvatski Sabor je 1992. godine donio četiri temeljna organska zakona: Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj<sup>2</sup>, Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi<sup>3</sup>, Zakon o Gradu Zagrebu<sup>4</sup> i Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne

samouprave i uprave<sup>5</sup> i na taj način je pravno oblikovan novi hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave. Republika Hrvatska postala je 6. studenog 1996. godine punopravna članica Vijeća Europe, kada je i preuzela obveze da će sukladno svom ustavnopravnom određenju ratificirati odgovarajuće međunarodne dokumente, između kojih i Europsku povelju o lokalnoj samoupravi.<sup>6</sup>

Ustav Republike Hrvatske<sup>7</sup> u posebnoj glavi VI. "Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava", odredbama članaka 133. - 138., utvrđuje temeljna načela ustrojstva lokalne i područne (regionalne) samouprave "Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu", uređeno je odredbom članka 133.st.1. Pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu ustavno je pravo, a to znači da se osigurava ius standi pred Ustavnim sudom, ali i pred međunarodnim sudbenim institucijama. Pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća pravo odlučivanja o

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90

<sup>2</sup> Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN, br. 86/06, 125/06-ispr., 16/07, 95/08)

<sup>3</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, br. 33/01, 60/01-vjer. tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09)

<sup>4</sup> Zakon o Gradu Zagrebu, NN, br. 62/01, 125/08 i 36/09)

<sup>5</sup> Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN, br. 33/01, 10/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05-proč.tekst, 44/06, 109/07

<sup>6</sup> Europska povelja NN, br. 90/92, 69/95, 59/96, 63/96, 40/00

<sup>7</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 8/98-proč.tekst, 113/00, 124/00-proč.tekst, 28/01, 41/01-proč.tekst, 55/01-ispr., 76/10 i 85/10-proč.tekst

potrebama i interesima građana lokalnog značaja, kao što su uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i sport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita, a regulirano je odredbom članka 135. st.1. Ustava.

Pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu posebno se razrađuje Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.<sup>8</sup> Ovim Zakonom je utvrđeno da su općine i gradovi jedinice lokalne samouprave, a županije jedinice područne (regionalne) samouprave.

Osim još nekoliko zakona koji reguliraju područje lokalne samouprave svakako treba spomenuti Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, kao posebno važan dokument. Prvi je to multilateralni pravni instrument za definiranje i zaštitu načela lokalne samouprave i ima posebnu važnost u razvoju demokracije.

## 2. KOMUNALNE DJELATNOSTI

Obavljanje komunalnih poslova u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o komunalnom gospodarstvu.<sup>9</sup> Ovim Zakonom, kao jednim od temeljnih zakona pravnog sustava Republike Hrvatske, uređuju se načela, način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva te ostala pitanja glede svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti. Zakonom je regulirano obavljanje komunalnih djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba, te pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, kao i financiranje građenja i održavanje objekata komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova, grada Zagreba i županija, kad je to određeno tim Zakonom.

Komunalno gospodarstvo predstavlja dio gospodarstva koji se u prvom redu odnosi na pružanje usluga u komunalnim djelatnostima i zbog te svoje specifičnosti iziskuje posebno pravno određenje i uređenje odnosa unutar tog područja. Usluge koje se pružaju su takve da čine osnovu urbanog življenja.

Kako bi ovo područje bilo što bolje pravno uređeno i u najvećoj mogućoj mjeri prilagođeno potrebi građana zakonodavac je temeljni Zakon više puta mijenjao.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, br. 33/01, 60/01-vjer. tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09

<sup>9</sup> Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN, br. 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03-pročišćeni tekst, 82/04, 110/04-Uredba, 178/04, 38/09, 79/09 i 153/09

<sup>10</sup> Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 36/95 - u nastavku teksta: ZKG/95) stupio je na snagu 9. lipnja 1995. godine, s primjenom od 8.

Odredbom članka 1. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu određeno je da se pod komunalnim gospodarstvom razumijeva obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Zakonom su na poseban način uređeni odnosi unutar tog dijela gospodarstva, ali isto tako i nizom posebnih propisa - zakona i podzakonskih akata koji se odnose na pojedine komunalne djelatnosti.<sup>11</sup>

Zakon o komunalnom gospodarstvu (dalje u tekstu: ZKG), u članku 3., taksativno navodi koje se djelatnosti smatraju komunalnim djelatnostima. U smislu ovog Zakona komunalne djelatnosti su:

---

kolovoza 1995. godine. Zakon je izmijenjen i dopunjen Uredbom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 109/95) koja je prestala važiti slijedom odredbi Odluke o prestanku važenja Uredbe o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 21/96). Nadalje, Zakon je izmijenjen i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 70/97) koji je stupio na snagu 13. srpnja 1997. godine i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 128/99) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2000. godine. Zakonom o izmjeni Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 57/00 i 129/00) izmijenjena je odredba st. 1. čl. 25. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 129/00), na način da je produžen rok za usklađivanje općih akata jedinice lokalne samouprave sa odredbama navedenog Zakona. Zakon o komunalnom gospodarstvu izmijenjen je, nadalje, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 59/01) koji je stupio na snagu 8. srpnja 2001. godine. Nakon objavljivanja pročišćenog teksta Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 26/03) donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 82/04) - stupio na snagu 25. lipnja 2004. god. Uredba o dopuni Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 110/04) stupila je na snagu danom objave u NN - 11. kolovoza 2004. godine. Nova dopuna Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 178/04) stupila je na snagu 24. prosinca 2004. godine, a nakon toga je donesen Zakon o izmjenama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 38/09) - stupio na snagu 27. ožujka 2009. godine. Posljednji Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 79/09) stupio je na snagu 16. srpnja 2009. godine.

<sup>11</sup> Kao primjer mogu se navesti Zakon o grobljima (Narodne novine, br. 19/98), Zakon o otpadu (Narodne novine, br. 178/04, 153/05, 111/06, 110/07), Zakon o vodama (Narodne novine, br. 153/09), Zakon o javnim cestama (Narodne novine, br. 180/04, 82/06, 138/06, 146/08, 152/08, 38/09, 124/09, 153/09, 73/10) te mnogi akti jedinica lokalne samouprave koji se donose radi provedbe Zakona o komunalnom gospodarstvu: Odluka o komunalnom redu, Odluka o komunalnoj naknadi, Odluka o vrijednosti boda, Odluka o povjeravanju javnih ovlasti pravnim osobama koje obavljaju komunalne djelatnosti, Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture itd.

- a) opskrba pitkom vodom,
- b) odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda,
- c) prijevoz putnika u javnom prometu,
- d) održavanje čistoće,
- e) odlaganje komunalnog otpada,
- f) održavanje javnih površina,
- g) održavanje nerazvrstanih cesta,
- h) tržnice na malo,
- i) održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika,
- j) obavljanje dimnjačarskih poslova,
- k) javna rasvjeta.<sup>12</sup>

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti djelatnosti od lokalnog značenja koje se, pod Zakonom određenim uvjetima, smatraju komunalnim djelatnostima. Mnogu su gradovi i općine odlukama svojih gradskih i općinskih vijeća još neke djelatnosti utvrdili kao komunalne - održavanje javnih satova, postavljanje ploča s imenima ulica, naselja i kućnih brojeva, održavanje plaža, održavanje javnih sanitarnih čvorova itd.

Komunalne djelatnosti svrstavamo u djelatnosti od posebnog društvenog interesa. Upravo zbog toga vrše se određeni naponi u osiguranju posebnog društvenog utjecaja na vršenje ovih djelatnosti. Ove djelatnosti imaju neke sličnosti, odnosno osnovne karakteristike:

<sup>12</sup> Pod opskrbom pitkom vodom razumijevaju se poslovi zahvaćanja, pročišćavanja i isporuke vode za piće. Pod odvodnjom i pročišćavanjem otpadnih voda razumijeva se odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, odvodnja atmosferskih voda, te crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama. Pod prijevozom putnika u javnom prometu razumijeva se prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave, za čija se prijevoz odvija, osim prijevoza željeznicom koji se uređuje posebnim propisima. Pod održavanjem čistoće razumijeva se čišćenje javnih površina te skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta utvrđena posebnim propisima. Pod odlaganjem komunalnog otpada razumijeva se obrađivanje i trajno odlaganje komunalnog otpada na odlagališta komunalnog otpada te saniranje i zatvaranje odlagališta, na temelju posebnih propisa. Pod održavanjem javnih površina naročito se razumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina, te dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselja, kad se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu. Pod održavanjem nerazvrstanih cesta razumijeva se održavanje površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste. Pod tržnice na malo razumijeva se upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave u kojima se u skladu sa tržišnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima. Pod održavanjem groblja i krematorija razumijeva se održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika te ukop i kremiranje pokojnika.

- obavljaju se na određenom teritoriju ili u određenom naselju,
- rezultat djelatnosti je pružanje usluga (a ne proizvodnja roba),
- organiziranost, trajnost i neprekidnost u pružanju usluga,
- cijene komunalnih usluga nisu uglavnom prepuštene djelovanju zakona tržišta,
- monopolski položaj komunalnih trgovačkih društava,
- subjekti koji obavljaju komunalne djelatnosti u pravilu su trgovačka društva, i
- poseban sustav financiranja.

O tome što su komunalne djelatnosti postoje različita mišljenja.

Tako npr. prema Gatariću, koji se služi opće prihvaćenom formulacijom, to su one djelatnosti koje su po svom sadržaju i značenju nezamjenjivi uvjeti života i rada ljudi te organizacija i zajednica u naselju, a to su: opskrba vodom, plinom, toplinskom energijom, prijevoz putnika u javnom prometu, uređivanje i održavanje javne rasvjete, kanalizacija, održavanje čistoće javnih površina, uređivanje i održavanje cesta i ulica itd. (Gatarić, 1986: 26)

Klemenčić komunalnu djelatnost određuje kao djelatnost koja za korištenje odgovarajućih prirodnih uvjeta, načinjenih uređaja i instalacija, potrebnog reproduktivnog materijala, odgovarajuće kvalificirane radne snage i stručno utemeljenog postupka, nudi odgovarajuću uslugu. (Klemenčić, 1992: 45)

Prema Antiću komunalne djelatnosti se mogu definirati kao propisom posebno uređene djelatnosti, pretežno uslužnog karaktera, koje obavljaju ovlaštene subjekti, a kojima se kontinuirano zadovoljavaju potrebe životnog značenja za stanovništvo određenog područja. (Antić, 2000: 7)

Poboljšanje razine komunalne opremljenosti i komunalnog održavanja sustavni je dio težnje za što kvalitetnijim urbanim prostorom i životom u njemu.

Jedinica lokalne samouprave kao i pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su:

- osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti,
- osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti,
- osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja i
- osigurati javnost rada<sup>13</sup>.

Uz prethodno četiri navedena načela osnovno načelo komunalnog gospodarstva je ono koje kaže da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba jer su "po svojoj prirodi takve da su prijeko potrebne za zadovoljavanje općih potreba te zbog svoje osobite važnosti imaju poseban društveni tretman i stoga su izdvojene i uređene posebnim pravnim normama". (Antić, 1999)

<sup>13</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 2. st. 2.

U odredbi članka 2. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu navedeno je da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba. To da se ove djelatnosti obavljaju kao javna služba, odnosno da se subjektima koji ih obavljaju vrlo često daju određene javne ovlasti, bitna su značajka komunalnih djelatnosti. Sljedom navedenog sve djelatnosti iz članka 3. stavak 1. ZKG obavljaju se kao javna služba. Kao javna služba obavljat će se i one komunalne djelatnosti koje takvima odlukom odredi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

U Ustavu, kao temeljnom i najvišem aktu države, i zakonskim tekstovima nećemo naći odgovor na pitanje što je to javna služba. Doduše Ustav na dva mjesta samo spominje javnu službu<sup>14</sup> kao i Zakon o komunalnom gospodarstvu u prethodno navedenom članku. Ovakva situacija posljedica je naslijeđenog stanja i nedostatka tradicije. Naime, javne službe nastaju tek u vrijeme industrijalizacije i urbanizacije kada se pojedine djelatnosti obavljaju kao javne službe i to stoga jer ih organizira i kontrolira država. Bile su to željeznice, pošta, telefon, radio, luke i itd.

Kada je riječ o ex Jugoslaviji tek u Osnovnoj uredbi o ustanovama sa samostalnim financiranjem<sup>15</sup> određuje se što je to javna služba. Prema navedenoj Uredbi „pod javnom službom razumijeva se komunalna, naučna, kulturna, prosvjetna, zdravstvena ili socijalna djelatnost koja ima svrhu zadovoljavanja općih potreba stanovništva ili unaprjeđenje pojedinih grana uprave ili privrede. Prihode osiguravaju svojom djelatnošću i ne smiju se baviti proizvodnjom, osim ako proizvodnja ostvaruje svrhu za koju je javna služba osnovana ili je to sporedna djelatnost glavnom predmetu poslovanja.“

Pojam javna služba vrlo je teško odrediti jednom općom definicijom koja bi sadržavala sva osnovna obilježja takve službe. Kao najspornije pitanje postavlja se pitanje utvrđivanja kriterija prema kojima se u konkretnom slučaju treba odrediti da bi jedna djelatnost bila proglašena javnom službom. „Određenoj djelatnosti karakter javne službe priznaje zajednica i to ponajprije zbog shvaćanja izuzetne važnosti što ta služba i njezino normalno obavljanje imaju za opći interes.“ (Borković, 1995: 14)

Kao načela na kojima počiva vođenje javne službe, pa tako i komunalnih djelatnosti, u teoretskom smislu svakako treba navesti:

- načelo kontinuiteta (javna služba mora funkcionirati u neprekinutom slijedu, neprekinuto i kontinuirano),

<sup>14</sup> čl.44. (“Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe“)

čl.60. stavak 2. (“U oružanim snagama, redarstvu, državnoj upravi i javnim službama određenima zakonom može se ograničiti pravo na štrajk“)

<sup>15</sup> Službeni list FNRJ, br. 51/53

- načelo prilagodljivosti (javna služba mora funkcionirati tako da je sposobna prilagoditi se promjenjivim potrebama javnog prava),
- načelo primata (javna služba ima prvenstvo u odnosu na privatnu službu iz čega proizlazi njezin diferencijalni pravni režim),
- načelo nemerkantilnosti (za javnu službu financijski moment ne smije biti odlučan). (Borković, 1995: 14)

Karakter javne službe podjeljuje se općim aktom, u slučaju lokalne samouprave aktom predstavničkog tijela, a uvjetuju je dva elementa:

- djelatnost koja je prijeko potrebna za zadovoljenje općih i društvenih potreba i
- pravna norma koja takvu djelatnost izdvaja kao posebnu službu i na taj način joj daje i osigurava poseban društveni tretman.

Kao predstavnik “općeg javnog interesa” država propisuje osnovna prava i dužnosti, kako za javne službe tako i za korisnike, te osnovna pravila njihovih međusobnih odnosa. Ta se prava i dužnosti mogu grupirati u 5 skupina:

- a) pravila koja se odnose na obvezu javnih službi da kontinuirano izražavaju povijesne potrebe pod uvjetima i na način određen popisom ili prema tehničkim uvjetima i lokalnim potrebama;
- b) pravila koja se odnose na obvezu pružanja usluga svim korisnicima pod jednakim uvjetima;
- c) pravila koja se odnose na dobrovoljno, odnosno obligatorno korištenje usluga;
- d) pravila koja se odnose na ovlast javnih službi za propisivanje uvjeta i pravila za obavljanje te službe, odnosno za pružanje usluga, uz istovremenu obvezu osiguravanja uspješnog izvršavanja svojih obveza prema korisnicima;
- e) pravila se odnose na način financiranja javnih službi (usluge javnih službi u odnosu na korisnike mogu biti naplatne i besplatne; međutim, s općeg društvenog stajališta svaka od ovih službi je naplatna, samo je pitanje tko tu uslugu plaća - korisnik neposredno ili to čini neka organizacija, odnosno zajednica posredno putem budžeta, određenih fondova i slično). (Gatarić, 1986)

Obavljanje komunalnih djelatnosti upravljeno je ponajprije na obavljanje odnosno pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe na području općine, grada i županije, a kada tome dodamo građenje i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture dobivamo jedan cjelovit sustav koji je od izuzetne važnosti za život ljudi na određenom području odnosno teritorijalnoj jedinici. Obavljanje ove djelatnosti, kao javne službe, ne provodi se radi stjecanja dobiti već je svrha zadovoljenje općih potreba stanovništva. Opći ili javni interes za obavljanje pojedine komunalne djelatnosti utvrđuje se zakonom i dodatno jedinica lokalne samouprave odlukom svog predstavničkog tijela.

Komunalno gospodarstvo, uz gradnju i prostorno uređenje područja, posebne su djelatnosti koje se intenzivno usklađuju s pravnom stečevinom Europske unije. No, dok se u hrvatskom zakonodavstvu govori o komunalnim djelatnostima, u Europskoj uniji te se djelatnosti nazivaju službama od općeg gospodarskog interesa (za razliku od ostalih službi od općeg interesa kao što su npr. socijalne službe), pa se tim nazivom posebno ističe njihova važnost.

### 3. NAČIN OBAVLJANJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Za razliku od poslova koji se obavljaju na razini države kao cjeline i koje nazivamo središnjim poslovima, poslove ograničene na užu teritorij - općine, gradove, nazivamo lokalnim poslovima.

Zajednički i pojedinačni interesi ljudi na jednom području vrlo su različiti i stalno se mijenjaju pa je lokalna samouprava, kao ona koja je najbliža ljudima i njihovim problemima i kao ona koja potrebe i interese može najbolje uočiti, pozvana na njihovo rješavanje, usklađivanje i pronalaženje načina kako obaviti najrazličitije poslove iz svog djelokruga. Komunalni poslovi se zbog svoje važnosti posebno izdvajaju.

U razini obavljanja lokalnih poslova mogu se uočiti tri faze:

- još nediferencirani lokalni poslovi obavljaju se izravnom akcijom članova zajednice
- obavljanje nekih lokalnih poslova prenose se na počasne službenike kao predstavnike zajednice
- lokalne poslove obavlja lokalna organizacija s profesionalnim službenicima. (Antić, 1999: 67-72)

Da bi lokalne vlasti uopće mogle obavljati komunalne djelatnosti moraju imati mogućnost da kroz različite oblike organiziranosti obavljaju te poslove. Organizacijski oblici mogu se svrstati u dvije osnovne skupine:

- izravno obavljanje djelatnosti i
- posredno obavljanje djelatnosti.

Izravno obavljanje djelatnosti znači:

- izravan rad djelatnika zaposlenih u lokalnoj samoupravi na obavljanju komunalnih djelatnosti je najizravniji način obavljanja ovih djelatnosti (sredstva za rad osiguravaju se u proračunu jedinice lokalne samouprave),
- obavljanje komunalnih djelatnosti prenošenjem tih poslova na organizaciju koja ima određenu samostalnost, kako u upravljanju tako i u financiranju, ali u cijelosti pod kontrolom predstavničkog ili izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave, obavljanje komunalne djelatnosti putem organizacije koja ima pravnu osobnost, ali je putem upravnog odbora, kojeg imenuje jedinica lokalne samouprave, pod nadzorom te jedinice,

- pod nadzorom jedinice lokalne samouprave osnivanje javnog poduzeća i putem takvog poduzeća obavljanje komunalne djelatnosti,
- osnivanje trgovačkog društva kako bi lokalne vlasti mogle obavljati komunalne djelatnosti koristeći njihovu mogućnost prilagođavanja u dijelu koji se odnosi na financiranje, upravljanje, zapošljavanje i sl.

Neizravno obavljanje djelatnosti znači:

- obavljanje komunalne djelatnosti putem koncesije odnosno subjekta koji nije izravno vezan za lokalnu vlast. Koncesionar može biti fizička ili pravna osoba, a koncesija se daje na određeno vrijeme, u pravilu na duže vremensko razdoblje,
- vrijeme, u pravilu na duže vremensko razdoblje, povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti "davanjem u zakup", obično na kraće vremensko razdoblje. Naknada za rad može biti unaprijed utvrđena u fiksnom iznosu ili u odnosu na izvršene poslove. Visinu naknade utvrđuje lokalna vlast,
- obavljanje komunalne djelatnosti temeljem klasičnog obvezatnog ugovornog odnosa.

U posljednjih dvadesetak godina uočljivo je da se u obavljanje komunalnih djelatnosti nastoje uvesti tržišni odnosi, te da se obavljanje tih poslova povjerava privatnim subjektima. Francuska ima najrazvijeniji sustav posrednog obavljanja komunalnih djelatnosti, dakle obavljanje ovih djelatnosti putem subjekata izvan sustava uprave, putem privatnih i mješovitih poduzeća.

Uobičajeno su to koncesije na duže vrijeme i zakup na kraće vrijeme. Kada se komunalne djelatnosti obavljaju na ovakav način prisutno je niz dvojbi o tome je li takav način opravdan i je li subjekt koji je preuzeo obvezu obavljanja komunalnih djelatnosti sposoban izvršavati svoje obveze u skladu s načelima obavljanja komunalne djelatnosti i akata na kojima se temelji njegova obveza. Ima, naime, slučajeva kada subjekti koji su preuzeli obavljanje neke od komunalnih djelatnosti nisu u mogućnosti izvršavati svoje obveze jer npr. iz naknade za pruženu uslugu ne mogu steći dovoljno prihoda za pokrivanje troškova obavljanja djelatnosti. Iskustva Sjedinjenih Američkih Država vrlo su interesantna. Iako je privatizacija u obavljanju komunalnih djelatnosti vrlo izražena, sve je više i više ozbiljnih kritika u smislu da obavljanje komunalnih djelatnosti na principu tržišta i smanjenja troškova vodi ka smanjenju kvalitete pruženih usluga - naravno na račun korisnika.

Sukladno odredbi članka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalne djelatnosti mogu obavljati:

- trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave,
- javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave,
- služba-vlastiti pogon, koju osniva jedinica lokalne samouprave,

- d) pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji,
- e) pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Jedinice lokalne samouprave mogu izabrati jedan od pet navedenih načina organizacije obavljanja komunalnih djelatnosti, no bez obzira koji će način organizacije biti izabran, svaki subjekt koji sudjeluje u tom obavljanju mora voditi računa o tome da se komunalnim djelatnostima osiguravaju uvjeti života i rada ljudi na području određene jedinice lokalne samouprave pa su stoga dužni i obvezni pridržavati se načela komunalnog gospodarstva.<sup>16</sup>

### 3.1. Trgovačko društvo

Za obavljanje komunalnih djelatnosti jedinica lokalne samouprave može osnovati trgovačko društvo. Na osnivanje i poslovanje trgovačkog društva koje obavlja komunalne djelatnosti primjenjuju se odredbe Zakona o trgovačkim društvima.<sup>17</sup> Trgovačko društvo može se osnovati ili kao dioničko društvo ili kao društvo s ograničenom odgovornošću, ali jedinice lokalne samouprave u tim društvima moraju držati „većinski dio dionica odnosno udjela“.<sup>18</sup> Ovako formulirana odredba Zakona o komunalnom gospodarstvu postavlja u praksi dvojbe: predstavlja li "većinski dio dionica, odnosno udjela" relativni većinski dio ili apsolutno većinski dio. Imajući na umu osobitosti komunalnih usluga i činjenicu povjeravanja komunalnih djelatnosti djelokrugu jedinica lokalne samouprave, uz sagledavanje Zakona o komunalnom gospodarstvu kao cjelovitog propisa, odredbu Zakona svakako treba tumačiti u smislu da jedinica lokalne samouprave mora imati apsolutni većinski dio dionica, odnosno udjela. Prema tome, komunalna trgovačka društva su pod utjecajem i kontrolom lokalnih vlasti, a utjecaj i kontrola ostvaruju se putem skupština i nadzornih odbora tih društava čije članove, većinu ili sve, imenuje osnivač - jedinica lokalne samouprave.

Prethodno je navedeno da su jedinice lokalne samouprave slobodne u izboru jednog od pet načina organizacije obavljanja komunalne djelatnosti, uz jedan izuzetak predviđen odredbom članka 4. stavak 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Naime, ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava u svom suvlasništvu. Ova odredba ima svoje opravdanje u zaštiti funkcioniranja sustava komunalne infrastrukture,

kako ne bi zbog parcijalnih interesa pojedinih jedinica lokalne samouprave funkcioniranje sustava komunalne infrastrukture ne bi bilo dovedeno u pitanje.

Odredbom članka 54. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>19</sup> propisano je da dvije ili više jedinica lokalne samouprave, osobito one koje su prostorno povezane u jedinstvenu cjelinu (općine i gradovi na otoku i sl.), mogu obavljanje pojedinih poslova iz svog samoupravnog djelokruga organizirati zajednički. Jedinice lokalne samouprave u tom slučaju mogu osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel ili službu te zajedničko trgovačko društvo ili pak mogu zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim zakonom. Tako je odredbom članka 35. Zakona o otocima<sup>20</sup> propisano ustrojavanje zajedničkog otočnog tijela, odnosno pravne osobe za komunalnu djelatnost. Na otoku koji ima dva ili više gradova, odnosno općina i na čijem području se proteže sustav komunalne infrastrukture koja čini jedinstvenu i nedjeljivu cjelinu, obalno-otočna županija kojoj pripada taj otok u sklopu svojega samoupravnog djelokruga, te otočni i obalno-otočni gradovi i općine na tom otoku, osiguravaju zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti. Komunalne djelatnosti mogu se odnositi na skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, zajedničko organiziranje prijevoza putnika u javnom prijevozu na otoku, te druge djelatnosti od njihova interesa koji su na temelju odluka predstavničkog tijela gradova odnosno općina, određene i smatraju se komunalnim djelatnostima u skladu sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu.

### 3.2. Javna ustanova

Javna ustanova za obavljanje komunalnih djelatnosti osniva se sukladno odredbama Zakona o ustanovama<sup>21</sup> jer Zakon o komunalnom gospodarstvu nema posebnih odredbi u svezi s javnom ustanovom koju jedinica lokalne samouprave osniva za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Odredbom članka 12. stavak 3. Zakona o ustanovama određeno je da jedinica lokalne samouprave osniva ustanovu odlukom predstavničkog tijela. Ustanova je pravna osoba koja se osniva i ustrojava na način kako je to određeno Zakonom (organizacijski kriterij), za trajno obavljanje određenih djelatnosti, uz uvjet da se te djelatnosti ne obavljaju radi stjecanja dobiti (funkcionalni kriterij). Akt o osnivanju mora naročito sadržavati odredbe o: nazivu, odnosno

<sup>19</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, br. 33/01, 60/01-vjer. tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09)

<sup>20</sup> Zakon o otocima, NN, br. 34/99, 149/99 - Uredba o dopuni, 32/02, 33/06

<sup>21</sup> Zakon o ustanovama, NN, br. 76/93, 29/97 - ispr., 47/99 - ispr., 35/08

<sup>16</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 2. st. 2.

<sup>17</sup> Zakon o trgovačkim društvima, NN, br. 111/93, 34/99, 121/99 - vjer. tumač., 52/00 - Odluka USRH, 118/03, 107/07, 146/08 i 137/09

<sup>18</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 7.

imenu, te sjedištu, odnosno prebivalištu osnivača; nazivu i sjedištu ustanove; djelatnosti ustanove; organima ustanove i o upravljanju ustanovom te vođenju njenih poslova; sredstvima koja su ustanovi potrebna za osnivanje i početak rada kao i načinu njihovog pribavljanja ili osiguravanja; ograničenjima glede stjecanja, opterećivanja i otuđivanja nekretnina i druge imovine ustanove i o međusobnim pravima i obvezama osnivača i ustanove.

Osnivač javne ustanove dužan je od nadležnog ministarstva zatražiti ocjenu sukladnosti odluke o osnivanju javne ustanove sa Zakonom o ustanovama. Slijedom navedenog, kod osnivanja javne ustanove za obavljanje komunalnih djelatnosti treba zatražiti i suglasnost ministarstva u čijem su djelokrugu poslovi komunalnog gospodarstva.

Već je prethodno rečeno da se javne ustanove osnivaju pod uvjetom da se djelatnosti ne obavljaju radi stjecanja dobiti. Cilj osnivača nije dobit - profit već zadovoljenje određenih potreba i interesa građana. No, to ne znači da će javna ustanova svoju djelatnost obavljati besplatno, odnosno da od korisnika neće naplaćivati svoje usluge. Novčana sredstva dobivena naplaćivanjem svojih usluga javna ustanova će utrošiti na podmirivanje, djelomično ili u cijelosti, troškova koji nastaju poslovanjem i obavljanjem djelatnosti. U slučaju da javna ustanova ostvari dobit ona s tom dobiti ne može slobodno raspolagati kao što ne može niti njezin osnivač. Ostvarena dobit upotrebljava se isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti koju javna ustanova obavlja.

„Javna ustanova“ razlikuje se od „ustanove“ po tome što se osniva za obavljanje djelatnosti za koju je zakonom određeno da se obavlja kao javna služba. Za komunalne djelatnosti je člankom 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu određeno da se obavljaju kao javna služba.

Javna ustanova je samostalna u poslovanju i obavljanju svoje djelatnosti u skladu sa Zakonom i svojim aktima. No, koliko god je javna ustanova samostalna ipak osnivač, jedinica lokalne samouprave, ima mogućnost utjecati na sadržaj i način obavljanja njene djelatnosti (putem odluke o osnivanju javne ustanove, statuta ili putem svojih predstavnika u upravnom vijeću).

### 3.3. Vlastiti pogon

Za obavljanje komunalnih djelatnosti jedinice lokalne samouprave mogu osnivati vlastite pogone odlukom predstavničkog tijela na način i po postupku propisanim Zakonom o komunalnom gospodarstvu i na zakonu utemeljenim propisima. Vlastiti pogon nalazimo samo u komunalnom gospodarstvu. Samostalan je u obavljanju komunalne djelatnosti, ali na njegovo poslovanje tijela jedinice lokalne samouprave imaju puno veći utjecaj nego što je to utjecaj na poslovanje trgovačkih društava i javnih ustanova.

Odluka o osnivanju vlastitog pogona sadržava naročito odredbe o:<sup>22</sup> komunalnim djelatnostima koje će vlastiti pogon obavljati; području na kojem će se obavljati komunalne djelatnosti; unutarnjem ustrojstvu, organiziranju poslovanja i poslovođstvu vlastitog pogona; sredstvima koja su potrebna za početak rada vlastitog pogona, te načinu njihovog pribavljanja i osiguranja; aktima poslovanja vlastitog pogona; iskazivanju učinka poslovanja; ograničenjima glede stjecanja, opterećivanja i otuđivanja nekretnina i druge vrste posebne imovine jedinice lokalne samouprave; načinu nadzora poslovanja vlastitog pogona od strane jedinice lokalne samouprave; imenovanju i razrješenju upravitelja vlastitog pogona i ukidanju vlastitog pogona.

Unutarnje ustrojstvo vlastitog pogona uređuje se odlukom o osnivanju, a detaljnije se razrađuje pravilnikom o poslovanju.

Vlastitim pogonom upravlja upravitelj pogona, a imenuje ga i razrješava čelnik jedinice lokalne samouprave kojem odgovara za materijalno i financijsko poslovanje te zakonitost rada vlastitog pogona.<sup>23</sup>

Iz prethodno navedenog zaključuje se da je vlastiti pogon oblik neposrednog obavljanja komunalnih djelatnosti od strane jedinice lokalne samouprave koji nema svojstvo pravne osobe, a u platnom prometu se pojavljuje putem računa jedinice lokalne samouprave.

Osnivanje vlastitog pogona i onakav način organiziranja obavljanja komunalnih djelatnosti koristi se za komunalne djelatnosti manjeg obima (uređenje javnih površina) u manjim jedinicama lokalne samouprave.

### 3.4. Ugovor o koncesiji

Jedinica lokalne samouprave može obavljanje komunalnih djelatnosti te izgradnju i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture organizirati tako da obavljanje tih djelatnosti, izgradnju i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture povjeri fizičkoj ili pravnoj osobi temeljem ugovora o koncesiji, u postupku i na način određen Zakonom.

Koncesijom se na određenom području stječe pravo obavljanja komunalnih djelatnosti te izgradnja i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u cilju obavljanja ovih komunalnih djelatnosti: opskrba pitkom vodom; odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda; crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih sabirnih i crnih jama; prijevoz putnika u javnom prometu; skupljanje i odvoz komunalnog otpada; odlaganje komunalnog otpada; tržnice na malo; prijevoz pokojnika i obavljanje dimnjačarskih poslova.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 9. st. 2.

<sup>23</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 10.

<sup>24</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 11.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojom odlukom određuje koje će se komunalne djelatnosti obavljati dodjeljivanjem koncesije te utvrđuje pripremne radnje i postupak davanja koncesije sukladno odredbama Zakona o komunalnim djelatnostima i Zakona o koncesijama, a objavom obavijesti o namjeri davanja koncesije, koju objavljuje izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, započinje postupak davanja koncesije.<sup>25</sup>

Postupak davanja koncesije za javne usluge i gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra koja nisu uređena Zakonom o koncesijama, mogu se podrobnije urediti posebnim zakonom, uz obvezatno poštovanje načela postupka navedenog Zakona.<sup>26</sup> Za javne radove, ako su manji ili jednaki iznosu od 36.000.000,00 kn, primjenjuje se postupak javne nabave male vrijednosti, a preko toga iznosa postupak javne nabave velike vrijednosti (za te koncesije ne primjenjuje se dio odredbi Zakona o koncesijama).<sup>27</sup> Odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja za dodjelu koncesije donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave uz primjenu određenih kriterija: a) ekonomski najpovoljnija ponuda - u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude to su kvaliteta usluge (ugled ponuditelja, jamstva) i sposobnost ponuditelja za dugoročnu održivost razvoja za vrijeme trajanja koncesije (!?) i za kvalitetno ostvarivanje koncesije i drugih kriterija propisanih Zakonom o koncesijama, ili b) najviša ponudena naknada za koncesiju. Rok za donošenje navedene Odluke, ako u dokumentaciji nije navedeno, iznosi 30 dana.<sup>28</sup>

Zakonom o komunalnom gospodarstvu određeno je što odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja naročito sadrži,<sup>29</sup> pa se tako navodi određenje djelatnosti za koju se koncesija daje, način, uvjete i rok trajanja koncesije, ovlaštenja davatelja koncesije, prava i obveze koncesionara uključujući i pravo gradnje i korištenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture te obvezu održavanja istih, visinu naknade za koncesiju te druga pitanja od značaja za obavljanje djelatnosti.

Odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja je upravni akt koji donosi davatelj koncesije na prijedlog stručnog povjerenstva za koncesiju, a nakon ocjene pristiglih ponuda za davanje koncesije, u skladu s dokumentacijom za

nadmetanje i kriterijima za odabir najpovoljnije ponude.<sup>30</sup>

Na temelju Odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave izvršno tijelo - gradonačelnik sklapa ugovor o koncesiji. Ovaj ugovor obvezno sadrži.<sup>31</sup> djelatnosti za koju se koncesija daje, rok na koji se koncesija daje, visinu i način plaćanja naknade za koncesiju, cijenu i način naplate za pruženu uslugu, prava i obveze davatelja koncesije, prava i obveze koncesionara, jamstva i/ili odgovarajuće instrumente osiguranja koncesionara, način prestanka koncesije i ugovorne kazne.

Da bi jedinica lokalne samouprave ostvarila utjecaj i kontrolu nad obavljanjem djelatnosti koju je dala u koncesiju posebno su važne odredbe ugovora o koncesiji koje se odnose na cijenu i način naplate za pruženu uslugu, na prava i obveze koncesionara i njegova jamstva, prava i obveze davatelja koncesije i uvjete otkaza ugovora.

Dodijeljena koncesija prestaje ispunjenjem zakonskih uvjeta, raskidom ugovora o koncesiji zbog javnog interesa, sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji, jednostranim raskidom ugovora o koncesiji i pravomoćnošću sudske odluke kojom se ugovor o koncesiji utvrđuje ništetnim ili se poništava.<sup>32</sup> Prestanak koncesije ispunjenjem zakonskih uvjeta, raskid ugovora o koncesiji zbog javnog interesa i jednostrani raskid ugovora o koncesiji dodatno i podrobnije su regulirani odredbama Zakona o koncesijama.<sup>33</sup>

### 3.5. *Temeljem ugovora o povjeravanju obavljanja komunalnih poslova*

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se iz cijene komunalne usluge, komunalne naknade, proračuna jedinice lokalne samouprave i iz drugih izvora po posebnim propisima, a obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju isključivo iz proračuna jedinice lokalne samouprave mogu se povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora.<sup>34</sup>

Iz proračuna jedinice lokalne samouprave financiraju se isključivo one komunalne djelatnosti za obavljanje kojih se sredstva osiguravaju iz komunalne naknade<sup>35</sup> kao prihoda proračuna jedinice lokalne samouprave: odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih

<sup>25</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 11. st. 2., 3., 4.; Zakona o koncesijama, čl. 16. st. 1.

<sup>26</sup> Zakona o koncesijama, čl. 17. (načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastupanja, načelo slobode pružanja usluga, načelo učinkovitosti, temeljna načela Ustava RH, načela Ugovora o osnivanju Europske zajednice - načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti)

<sup>27</sup> Zakona o koncesijama, članci 17. - 25.

<sup>28</sup> Zakona o koncesijama, čl. 23. st. 1.

<sup>29</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 13. st. 1.

<sup>30</sup> Zakona o koncesijama, čl. 2. t. 6.

<sup>31</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 14.

<sup>32</sup> Zakona o koncesijama, čl. 34.

<sup>33</sup> Zakona o koncesijama, čl. 35., 36. i 37.

<sup>34</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 15. i 19.

<sup>35</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 22. st. 2. - komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevinskog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti i neizgrađenog građevinskog zemljišta.



površina, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje groblja i krematorija i održavanje javne rasvjete.<sup>36</sup>

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave određuje koje će se komunalne djelatnosti obavljati na temelju ugovora te određuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za povjeravanje obavljanja određenih komunalnih poslova na temelju ugovora, a odluku o objavi prikupljanja ponuda ili javnog natječaja donosi izvršno tijelo.

U postupcima javnog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora ne primjenjuju se odredbe Zakona o javnoj nabavi<sup>37</sup> već odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, odnosno općih akata jedinica lokalne samouprave, kao *lex specialis* u odnosu na navedeni Zakon.

Nakon provedenog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja predstavničko tijelo donosi odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora. Protiv odluke predstavničkog tijela o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova žalba nije dopuštena već se može pokrenuti upravni spor. Za zaključiti je da navedena odluka ima svojstvo upravnog akta, a slijedom prethodno navedenog odluka je izvršna u upravnom postupku u smislu odredaba Zakona o općem upravnom postupku<sup>38</sup> te predstavlja pravni temelj za sklapanje ugovora o povjeravanju obavljanja komunalnih poslova pa i u slučaju kada je protiv odluke pokrenut upravni spor. Pokretanje upravnog spora neće djelovati suspenzivno glede pravnih učinaka odluke, odnosno mogućnosti sklapanja ugovora.

Ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih poslova, koji sklapa izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, obvezno sadrži: djelatnost za koju se ugovor sklapa, vrijeme na koje se sklapa ugovor, vrstu i opseg poslova, način određivanja cijene za obavljanje poslova, način i rok plaćanja te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora.

Jedinice lokalne samouprave dužne su donijeti godišnji Program održavanja komunalne infrastrukture u kojem se obvezatno utvrđuje opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja. Navedeni Program bit će osnova za utvrđivanje obujma komunalnih poslova i cijene obavljanja poslova u prosječnom predviđenom iznosu za jednu kalendarsku godinu, dok se plaćanje može ugovoriti na osnovi ispostavljenih faktura. Ugovor o povjeravanju određenih komunalnih poslova može se sklopiti najdulje na četiri godine. U slučaju opravdane korekcije obujma poslova i cijene za komunalne poslove u tom razdoblju, na više ili manje odnosno na više ili niže, moguće je potpisivanjem dodatka osnovnom ugovoru regulirati nastalu situaciju, ali isto mora biti sukladno odredbama Odluke o obavljanju komunalnih poslova koji se mogu obavljati na temelju pisanog ugovora.

<sup>36</sup> Zakona o komunalnom gospodarstvu, čl. 22. st. 1.

<sup>37</sup> Zakon o javnoj nabavi, NN, br. 110/07, 125/08

<sup>38</sup> Zakona o općem upravnom postupku, NN, br. 47/9, čl. 133. st. 2.

#### 4. ZAKLJUČAK

Komunalno gospodarstvo važan je temelj razvoja cjelokupnog gospodarstva Republike Hrvatske, ali isto tako važan temelj osiguranja neophodnih životnih potreba građana na području jedinica lokalne samouprave.

Decentralizacijom sustava upravljanja javnim uslugama, danas jedinice lokalne samouprave u svojoj nadležnosti imaju čitav niz djelatnosti, uključujući i komunalne. Jedno od najvažnijih pitanja u organizaciji poslova iz samoupravnog djelokruga gradova i općina je organizacija načina obavljanja komunalnih djelatnosti. Značajno je za svaku jedinicu lokalne samouprave da odabere odgovarajući način obavljanja komunalnih djelatnosti koji će biti prilagođen potrebama i specifičnostima jedinice lokalne samouprave, kapacitetima stanovništva te potrebama građana za obavljanjem određenih javnih usluga.

#### 5. LITERATURA

1. Antić, T. (1999): Sustav obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj, Javna uprava u demokratskom društvu, Zbornik radova - Institut za javnu upravu i Organizator, Zagreb 1999.
2. Antić, T. (1982): Sustav obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj; Javna uprava u demokratskom društvu, Zbornik radova - Institut za javnu upravu i Organizator, Zagreb 1999. prema Ramljak, M.: Centralna i lokalna uprava u razvoju, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1982., str. 67 - 72 i str. 99
3. Antić, T. (2000): Upravno-pravni aspekti komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj, magistarski rad, Zagreb, 2000., str. 7
4. Borković, I. (1995): Upravno pravo - Informator Zagreb 1995.
5. Gatarić, Đ. (1986): Djelatnosti od posebnog društvenog interesa i javna ovlaštenja, NN, Zagreb, 1986., str 26
6. Klemencić, T. (1992): Komunalna djelatnost jučer, danas, sutra, s posebnim osvrtom na njezino viđenje u prijedlogu Zakona o gospodarenju javnim službama, prijevod, u «Glasnik konzorcija hrvatskih poduzeća za održavanje čistoće u gradovima i naseljima, 5, Zagreb, 1992., str. 45
7. Europska povelja NN, br. 90/92, 69/95, 59/96, 63/96, 40/00
8. Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/90, 135/97, 8/98-proč. tekst, 113/00, 124/00-proč. tekst, 28/01, 41/01-proč. tekst, 55/01-ispr., 76/10 i 85/10-proč. tekst
9. Zakon o Gradu Zagrebu, NN, br. 62/01, 125/08 i 36/09)
10. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN, br. 33/01, 10/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05-proč. tekst, 44/06, 109/07
11. Zakon o javnoj nabavi, NN, br. 110/07, 125/08
12. Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN, br. 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03-pročišćeni tekst, 82/04, 110/04-Uredba, 178/04, 38/09, 79/09 I 153/09
13. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, br. 33/01, 60/01-vjer. tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09)
14. Zakon o otocima, NN, br. 34/99, 149/99 - Uredba o dopuni, 32/02, 33/06
15. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN, br. 86/06, 125/06-ispr., 16/07, 95/08)
16. Zakon o trgovačkim društvima, NN, br. 111/93, 34/99, 121/99 - vjer. tumač., 52/00 - Odluka USRH, 118/03, 107/07, 146/08 I 137/09
17. Zakon o ustanovama, NN, br. 76/93, 29/97 - ispr., 47/99 - ispr., 35/08
18. Zakona o komunalnom gospodarstvu, NN, br. 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03-proč. tekst, 82/04, 110/04-Uredba, 178/04, 38/09, 79/09 I 153/09
19. Zakona o općem upravnom postupku, NN, br. 47/9, čl. 133. st. 2.