

KOMUNALNE DJELATNOSTI I PRAVO VLASNIŠTVA NA GRAĐEVINSKIM OBJEKTIMA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE

Dr. sc. Dario Đerđa, viši asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 711.8
351.824.11:347.235
Ur.: 14. studenog 2005.
Pr.: 5. prosinca 2005.
Izvorni znanstveni članak

Cilj rada je, uz analizu načina obavljanja komunalnih djelatnosti, dati pregled vlasničkog režima nad građevinskim objektima i uređajima komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj te ukazati na otvorena pitanja koja se javljaju u ovom pravnom području. U tu su svrhu najprije određene komunalne djelatnosti te što sve čini komunalnu infrastrukturu. Zatim su prikazani modeli obavljanja komunalnih poslova. Slijedi analiza vlasničkog statusa nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture. Konačno, nekoliko riječi posvećeno je i gradnji komunalnih objekata na zemljištu u vlasništvu trećih osoba, odnosno na općem i javnom dobru.

Ključne riječi: komunalne djelatnosti, komunalna infrastruktura, vlasništvo.

1. Uvod

Iako se javlja kao praktično pitanje od iznimne važnosti, problematici vlasništva nad komunalnom infrastrukturom u hrvatskoj pravnoj literaturi do sada nije posvećena posebna pozornost. Pitanje vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture u Hrvatskoj aktualno je već 15-ak godina. Još je *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*¹ novoustrojenim općinama i

¹ *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*, Narodne novine, br. 90/92., 94/93., 117/93., 5/97., 17/99., 128/99., 51/00. i 105/00. Ovaj *Zakon* nije na snazi od stupanja na snagu *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 33/01., dana 11. travnja 2001. godine.

gradovima podijelio nadležnost u vezi s uređenjem naselja, komunalnih objekata i obavljanja komunalnih djelatnosti. Njime je propisano i prijelazno razdoblje u kojem se trebalo izvršiti diobu imovine između novonastalih općina na određenom području, a pitanje odlučivanja o imovini povuklo je i pitanje odlučivanja o komunalnoj infrastrukturi, imovini fondova u komunalnom gospodarstvu, imovini komunalnih poduzeća i dr. Međutim, unatoč prisutnosti ovoga problema, u Hrvatskoj do sada pitanju vlasništva nad komunalnom infrastrukturom nitko nije posvetio posebnu pozornost, što potvrđuje i vrlo oskudan broj radova koji se bavi ovom tematikom.

Kako je izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture od interesa za Republiku Hrvatsku,² o njoj brigu treba voditi javna vlast. Tako prema članku 30. stavak 4. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave na temelju *Programa mjera za unaprjeđenje stanja u prostoru* i potrebe uređenja zemljišta u skladu s postavkama dokumenata prostornog uređenja, kao i u skladu s *Planom razvojnih programa* koji se donose na temelju posebnih propisa, donosi *Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture* za svaku kalendarsku godinu. Ovaj *Program* obvezatno sadrži opis poslova s procjenom troškova za gradnju objekata i uređaja te za nabavu opreme, kao i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje *Programa* s naznakom izvora financiranja djelatnosti.³ Međutim, iako o izgradnji objekata i uređaja komunalne infrastrukture brigu vodi jedinica lokalne samouprave, to ne znači i da je ona vlasnik navedenih objekata i uređaja. Štoviše, u praksi su mnogo češći slučajevi da su vlasnici objekata i uređaja komunalne infrastrukture trgovačka društva koja obavljaju određene komunalne djelatnosti, a postoje i stajališta da su određeni objekti i uređaji komunalne infrastrukture javno dobro. Bitno je istaknuti da koliko je pitanje vlasništva nad komunalnom infrastrukturom pitanje građanskog, tj. stvarnog prava, ono se jednako toliko bitno treba sagledati i s aspekta upravnog prava, jer osiguranje nesmetanog uživanja komunalnih usluga svakako je jedna od najznačajnijih zadaća jedinica lokalne samouprave.

Cilj je ovoga rada *de lege lata* proanalizirati načine obavljanja komunalnih poslova u Republici Hrvatskoj te mogućnosti vlasničkog

² Članak 29. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04. i 178/04.

³ Slični primjeri mogu se naći i u usporednom pravu. Tako se financiranje i građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u Njemačkoj obavlja također na nivou jedinica lokalne samouprave, a uređeno je *Zakonom o općinama, Gemeindeordnung*, Bundesgesetzblatt, 1996., Teil I, S. 320, i *Zakonom o komunalnim davanjima, Kommunalabgabengesetz*, Bundesgesetzblatt, 1993., Teil I, S. 1658, koji obuhvaća lokalne poreze, pristojbe i doprinose. Prema članku 123. stavak 1. njemačkog *Zakona o građenju, Baugesetz*, Bundesgesetzblatt I, S. 2414, izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture zadaća je jedinice lokalne samouprave. Samo se u iznimnim slučajevima određenim drugim zakonskim propisima ili javnopravnim ugovorima pravo izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture može prenijeti na neku drugu osobu.

režima nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture. U tu su svrhu u obzir uzeti zakonski tekstovi koji uređuju ovu materiju, ali i opći i pojedinačni pravni akti jedinica lokalne samouprave. Prikazana su i neka usporednopravna rješenja koja bi se u budućem dorađivanju zakonskih tekstova mogla uzeti u obzir. Kako je pitanje vlasništva nad objektima komunalne infrastrukture usko vezano uz oblike kroz koje se uopće mogu obavljati komunalne djelatnosti, izuzetno je bitno proanalizirati na koje se sve načine mogu vršiti komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj. U nedostatku zakonskih odredbi koje bi izričito ukazale na vlasnički režim nekih objekata i uređaja komunalne infrastrukture do zaključaka se dolazilo analizom financiranja izgradnje ovih objekata. Kao bitno pitanje, na kraju je spomenuta i mogućnost građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture na zemljištu u tuđem vlasništvu, odnosno na javnom i općem dobru.

2. Komunalne djelatnosti

Definirati komunalne djelatnosti nije jednostavno. Čak i članci koji se bave pitanjima općeg društvenog interesa stanovnika gradova i općina, pitanjima komunalnog gospodarstva, komunalnih poslova i sl. rijetko sadrže definiciju pojma komunalnih djelatnosti. Na problem nedostatka ove definicije ukazao je i Antić navodeći kako *“baš zbog svoje očiglednosti te zbog pretpostavke da svi vrlo dobro znaju što su to komunalne djelatnosti, definicije tih djelatnosti u literaturi su izuzetno rijetke, čak i kod autora, posebice domaćih, koji se bave raznim aspektima tih djelatnosti”*.⁴

U hrvatskoj pravnoj literaturi, komunalne djelatnosti određuju se kao *“one djelatnosti koje su po svom sadržaju i značenju nezamjenjivi uvjet života i rada ljudi te organizacija i zajednica u naselju...”*,⁵ ili kao *“propisom posebno uređene djelatnosti, pretežno uslužnog karaktera, koje obavljaju ovlaštene subjekti, a kojima se kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo određenog područja”*.⁶ Ove je djelatnosti u Republici Hrvatskoj pokušao odrediti i zakonodavac propisujući da se pod obavljanjem komunalnih djelatnosti razumijeva *“naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao*

⁴ Antić, Teodor, *Upravnopравни aspekti komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj*, magistrski rad, Zagreb, 2000., str. 5.

⁵ Gatarić, Đuro, *Djelatnosti od posebnog društvenog interesa i javna ovlaštenja*, Narodne novine, Zagreb, 1986., str. 26. Slična definicija komunalnih djelatnosti nalazi se u *Pravnoj enciklopediji* gdje stoji da su komunalne djelatnosti *“uslužne ili proizvodne djelatnosti, koje se obavljaju radi zadovoljavanja određenih potreba ljudi, vezanih uz njihov svakodnevni život u mjestu u kojem stalno žive i rade ili gdje obavljaju svoje poslovne djelatnosti”*. *Pravna enciklopedija*, sv. 1., Savremena administracija, Beograd, 1985., str. 640.

⁶ Antić, op. cit., str. 7.

cjelovitog sustava na području općina, gradova i Grada Zagreba ... kao i županija kada je to određeno ovim Zakonom ”.⁷

Spektar komunalnih djelatnosti vrlo je širok te se razlikuje od države do države. Međutim, u pravnoj se teoriji uzima da komunalne djelatnosti u pravilu obuhvaćaju opskrbu vodom, odvodnju otpadnih voda, opskrbu plinom, električnom te toplinskom energijom, sakupljanje i zbrinjavanje kućnog otpada, izgradnju i održavanje cestovne mreže u jedinicama lokalne samouprave, uređivanje i održavanje javnih garaža i prostora za parkiranje, uređivanje i održavanje groblja, pogrebnih službi i krematorija, održavanje čistoće javnih površina, uređivanje i održavanje zelenih površina, javnu rasvjetu, dimnjačarsku djelatnost, prijevoz putnika u lokalnom javnom prijevozu, rad tržnica na veliko i malo, rad konzumnih mljekara, javnih pekara, komunalnih klaonica te druge slične djelatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe lokalnog karaktera.

U Švedskoj se, primjerice, komunalnim djelatnostima smatra izgradnja i održavanje lokalnih cesta, protupožarna zaštita, opskrba stanovništva vodom, odvodnja i zbrinjavanje otpadnih voda, opskrba plinom, električnom i toplinskom energijom, sakupljanje, odlaganje i zbrinjavanje otpada, te rad lokalnih klaonica i hladnjača.⁸ Pored ovdje navedenih djelatnosti, u Italiji se komunalnim djelatnostima smatra i javni lokalni prijevoz te oglašavanje na javnim površinama.⁹ I Njemačka ima širok spektar komunalnih djelatnosti, koje obuhvaćaju opskrbu stanovništva pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, opskrbu električnom i toplinskom energijom te plinom, provođenje urbane komasacije, građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, izgradnju i održavanje gradskih i općinskih ulica, čišćenje ulica unutar granica mjesta uključivši i ulice odnosno ceste višeg ranga koje se nalaze unutar granica mjesta, čišćenje ulica od snijega i leda u svrhu osiguravanja odvijanja prometa, skupljanje i odlaganje komunalnog otpada, gospodarenje vlastitim šumama, uređenje i održavanje groblja te uličnu rasvjetu.¹⁰ U Njemačkoj je k tome otvorena mogućnost da se lista komunalnih poslova proširi zemaljskim zakonima te odlukom lokalnih vlasti. Tako se uz gore navedene djelatnosti u gradu Düsseldorfu kao gradske, odnosno komunalne, djelatnosti obavljaju i javni prijevoz putnika (tramvajski prijevoz, prijevoz prigradskom željeznicom, autobusni prijevoz

⁷ Članak 1. stavak 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

⁸ Häggroth, Sören, *Swedish Local Government*, The Swedish Institute, Stockholm, 1999., str. 67-70.

⁹ Norton, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government*, Elgar, Aldershot, 1994., str. 218.

¹⁰ Vidi npr. čl. 127. *Baugesetzbuch*, vom 23. September 2004., Bundesgesetzblatt I, S. 2414, *Bundesseechengesetz*, vom 27. Juni 2002, Bundesgesetzblatt I, S. 968, čl. 47. i 49. *Landesstraßengesetz* vom 15. Januar 1960, Bundesgesetzblatt I, S. 17, *Abfallgesetz*, vom 27. August 1986, Bundesgesetzblatt I, S. 1410., čl. 4. *Waldgesetz*, vom 1. September 1969, Bundesgesetzblatt I, S. 1543, i sl.

i prijevoz na vodi), gradska luka (uključujući rad skladišta i industrijskog kolosijeka), gradska klaonica te tržnica.¹¹

U Hrvatskoj članak 3. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* enumerativno određuje komunalne djelatnosti. Tako se komunalnim djelatnostima kod nas smatraju opskrba pitkom vodom,¹² odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda,¹³ prijevoz putnika u javnom prometu,¹⁴ održavanje čistoće,¹⁵ odlaganje komunalnog otpada,¹⁶ održavanje javnih površina,¹⁷ održavanje nerazvrstanih cesta,¹⁸ tržnice na malo,¹⁹ održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika,²⁰ obavljanje dimnjačarskih poslova²¹ i javna rasvjeta.²² Sve do 2004. godine pod komunalnim poslovima smatrali su se i opskrba građana plinom te opskrba toplinskom energijom, međutim, *Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o komunalnom gospodarstvu*²³ ove se djelatnosti više ne obavljaju kao komunalni poslovi.

¹¹ Krtalić, Vladimir, Cijena čistoga i umivenoga grada, *SKG*, god. 1., br. 2., 1995., str. 59.

¹² Pod opskrbom pitkom vodom razumijevaju se poslovi zahvaćanja, pročišćavanja i isporuke vode za piće.

¹³ 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.

¹⁴ Pod prijevozom putnika u javnom prometu razumijeva se prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave, za čija područja se prijevoz odvija, osim prijevoza željeznicom koji se uređuje posebnim propisima.

¹⁵ Pod održavanjem čistoće razumijeva se čišćenje javnih površina te skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta utvrđena prema posebnim propisima.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 naselje, kad se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu.

¹⁸ 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.

¹⁹ Pod tržnicom 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.

²⁰ Pod održavanjem groblja i krematorija razumijeva se održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika te ukop i kremiranje pokojnika, a pod prijevozom pokojnika razumijeva se preuzimanje i prijevoz umrle osobe od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju.

²¹ Pod obavljanjem dimnjačarskih poslova razumijeva se obveza čišćenja i kontrole dimovodnih objekata i uređaja za loženje.

²² Pod pojmom "javna rasvjeta" razumijeva se upravljanje, održavanje objekata i uređaja javne rasvjete, uključivo podmirivanje troškova električne energije, za rasvjetljavanje javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta.

²³ *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 82/04.

Međutim, kao primjerice i u Njemačkoj, ova lista komunalnih poslova u Hrvatskoj nije zatvorena te se može proširiti prema potrebama svake jedinice lokalne samouprave. Članak 3. stavak 13. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* ovlašćuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave da može odlukom odrediti i neke druge djelatnosti od lokalnog značenja koje će se smatrati komunalnim djelatnostima. Tako su neki gradovi i općine komunalnim djelatnostima proglasili i neke druge djelatnosti, kao npr. održavanje gradskih kupališta, održavanje javnih satova, održavanje javnih fontana, održavanje javnih sanitarnih čvorova i sl.

Komunalni poslovi u pravilu ulaze u nadležnost jedinica lokalne samouprave. Tako i članak 19. *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* propisuje da jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu *Ustavom* ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, u koje poslove ulazi i obavljanje komunalnih djelatnosti.²⁴ U tu svrhu predstavničko tijelo jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave ovlašteno je osnivati javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.²⁵ Tako je primjerice člankom 25. *Statuta Grada Rijeke* propisano da u okviru poslova, prava i obveza koje obavlja, ostvaruje i osigurava u samoupravnom djelokrugu te u okviru poslova od područnog (regionalnog) značaja koje može obavljati, Grad Rijeka između ostalog osigurava obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja, vodi brigu o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavljanju komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti i komunalne infrastrukture te osniva pravne osobe radi ostvarivanja gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih interesa i potreba stanovništva.²⁶

3. *Nositelji komunalnih poslova*

Kako se komunalne djelatnosti usko vezuju uz grad ili općinu, njihovo je obavljanje u pravilu organizirano na teritorijalnom načelu. Štoviše, može se ustvrditi kako bi danas bez komunalnih djelatnosti život u gradovima i općinama bio potpuno nezamisliv. Lako je zaključiti da su navedene djelatnosti izuzetno značajne za općenito funkcioniranje grada i općine. Drugim riječima, komunalne djelatnosti su djelatnosti od općeg društvenog

²⁴ Isto propisuje npr. i članak 22. *Statuta Grada Rijeke*, Službene novine Primorsko-goranske županije, br. 23/01.

²⁵ Članak 35. *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*.

²⁶ U tu svrhu u skladu s člankom 49. *Statuta Grada Rijeke* djeluje Odbor za komunalno gospodarstvo kao stalni odbor Gradskog vijeća.

interesa. Upravo zbog općeg društvenog značaja ovih djelatnosti, osobama koje ih obavljaju ne može se prepustiti na volju arbitrarno odlučivanje o izvršavanju povjerenih poslova, niti se korisnicima može u svim slučajevima prepustiti da arbitrarno odlučuju o mogućem korištenju nekih od ovih usluga. Stoga država odnosno jedinica lokalne samouprave vodeći brigu o "općem javnom interesu" propisuje osnovna prava i dužnosti za pružanje i korištenje komunalnih djelatnosti, kao i osnovna pravila međusobnog odnosa pružatelja i korisnika usluga. Zato i jest bitna značajka komunalnih djelatnosti njihovo vršenje u režimu javnih službi.²⁷

Obavljanje komunalnih djelatnosti u režimu javne službe znači da se one moraju odvijati u skladu s određenim načelima javnoga prava. U pravnoj teoriji postavljaju se četiri temeljna načela na kojima počiva vođenje javnih službi. To su načelo kontinuiteta, načelo prilagodljivosti, načelo primata te načelo nemerkantnosti.²⁸ K tome, članak 2. stavak 2. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* još propisuje kako su jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne na temelju ovoga *Zakona* i posebnih propisa 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 te osigurati javnost rada.²⁹ Štoviše, na subjekte koji obavljaju javne djelatnosti u tu se svrhu mogu prenijeti i određene javne ovlasti.³⁰

Međutim, vlade mnogih zemalja svjesne su činjenice da javni sektor ne može zadovoljiti rastuću potražnju za kvalitetom i kvantitetom pružanja usluga te infrastrukturom potrebnom za obavljanje ovih djelatnosti, pa stoga nastoje stvoriti uvjete za ulazak privatnog sektora u poljima gdje se javni sektor pokazuje neuspješnim. Tako Pusić ističe kako se na temelju istraživanja i analiza razvitka državne uprave posljednjih nekoliko desetljeća

²⁷ Ovo je propisano u člankom 2. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*. Članak 71. *Statuta Grada Rijeke* primjerice pripisuje da u okviru samoupravnog djelokruga Grad Rijeka osigurava obavljanje javnih službi koje zadovoljavaju svakodnevne potrebe građana na području komunalnih, gospodarskih i društvenih djelatnosti te drugih djelatnosti, u skladu sa zakonom, dok članak 72. određuje kako se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba.

²⁸ O ovome više u Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 16.

²⁹ Slijedom ovoga članak 72. *Statuta Grada Rijeke* određuje da su Grad Rijeka te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne osigurati trajno i kvalitetno obavljanje tih djelatnosti i održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti.

³⁰ Tako primjerice članak 6. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* propisuje: "Odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, za komunalne djelatnosti iz članka 3. stavka 1. točke 1., 2., 5., 6., 7. i 9. u dijelu koji se odnosi na održavanje groblja i krematorija, može se pravnim osobama iz članka 4. ovoga *Zakona* povjeriti da u sklopu djelatnosti radi koje su osnovane općim aktima uređuju određene odnose, rješavaju u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima, obvezama i odgovornosti fizičkih i pravnih osoba te obavljaju druge javne ovlasti."

u velikom broju europskih i drugih zemalja utvrdilo da u svim tim državama smanjuje i stagnira državna uprava kao tijelo koje ima političku, tj. upravnu vlast, a da poslove koje su prije neposredno provodila tijela državne uprave sada, kao javne službe, obavljaju osobe privatnog prava.³¹

Osnovna zapreka privatnom sektoru u pružanju komunalnih usluga svakako je veličina potrebnog ulaganja koje se amortizira tek u dugom vremenskom razdoblju te nedostatak jamstva da će rezultirati većim povratom sredstava od drugih vidova ulaganja. Štoviše, većina komunalne infrastrukture još se uvijek smatra prirodnim monopolima, pa konkurencija, kao najznačajniji pokretač produktivnosti, ostaje ograničena. Ovdje se svakako postavlja i pitanje vlasništva nad objektima i uređajima koji se izgrade u svrhu obavljanja komunalnih djelatnosti, odnosno nad objektima komunalne infrastrukture. Upravo će mogućnost vremenski neuvjetovanog samostalnog raspolaganja objektima i uređajima komunalne infrastrukture često motivirati privatnog poduzetnika da li se upustiti u pružanje neke komunalne usluge građanima.

Komunalne djelatnosti danas se općenito obavljaju kroz jedan od tri sljedeća organizacijska oblika: vršenje komunalne službe pod neposrednim nadzorom lokalne uprave, osnivanje posebne pravne osobe za vršenje komunalne službe te vršenje komunalne službe od strane treće osobe.³² Tako primjerice slovenski *Zakon o gospodarskim javnim službama* propisuje da se komunalne djelatnosti u Sloveniji mogu obavljati u vlastitoj režiji jedinice lokalne samouprave, od strane javne ustanove, od strane javnog poduzeća ili putem koncesija.³³ I Hrvatski *Zakon o komunalnom gospodarstvu* prihvaća sve naprijed navedene načine organiziranja vršenja komunalnih djelatnosti. Članak 4. stavak 1. propisuje da komunalne djelatnosti u skladu s odredbama ovoga *Zakona* mogu obavljati: trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave, javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, služba – vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji te pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Slično i članak 74. *Statuta Grada Rijeke* propisuje da Grad Rijeka osigurava obavljanje komunalnih, gospodarskih i društvenih djelatnosti osnivanjem trgovačkih društava, javnih ustanova i vlastitih pogona, ali i da obavljanje određenih javnih djelatnosti Grad Rijeka može povjeriti na temelju ugovora o koncesiji i drugim pravnim i fizičkim osobama.

³¹ O tome više vidi u Pusić, *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985., str. 380-454.

³² Pavić, Željko, *Upravno-pravni aspekti urbanizacije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1988., str. 249.

³³ Članci 17. do 53. *Zakona o gospodarskim javnim službah*, Uradni list Republike Slovenije, št. 32/1993.

Najizravniji način obavljanja komunalne djelatnosti jest izravno obavljanje od strane djelatnika zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Djelatnost se obavlja na nivou odjela ili sektora gradske odnosno općinske uprave, pod nadzorom izvršnog tijela, uz izravnu odgovornost prema predstavničkom ili izvršnom tijelu lokalne vlasti, a sredstva za rad osiguravaju se u proračunu lokalne zajednice. S druge strane, obavljanje djelatnosti može se povjeriti organizaciji koja ima izvjesnu samostalnost u upravljanju i financiranju. Ona ima svoj proračun i samostalno sklapa pravne poslove u vezi s podmirenjem svojih potreba, ali ostaje u cijelosti pod nadzorom predstavničkog ili njegovog izvršnog tijela.³⁴ U Hrvatskoj *Zakon o komunalnom gospodarstvu* člankom 8. propisuje da za obavljanje komunalnih poslova jedinice lokalne samouprave mogu osnivati vlastite pogone.³⁵ Vlastiti pogon, naravno, nema svojstvo pravne osobe. On se osniva odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave na način i u postupku propisanim *Zakonom o komunalnom gospodarstvu* i na zakonu utemeljenim propisima.³⁶ U praksi se osnivanje vlastitog pogona najčešće koristi za komunalne djelatnosti manjeg opsega, kao što je npr. uređenje javnih površina, u manjim jedinicama lokalne samouprave.³⁷

Lokalne vlasti mogu osnovati poduzeće za obavljanje komunalnih djelatnosti, koje posluje pod njihovim nadzorom. U mnogim zemljama lokalne vlasti osnivaju trgovačka društva, kako bi iskoristili njihovu veću slobodu i prilagodljivost u vezi s financiranjem, zapošljavanjem, upravljačkom strukturom i drugim elementima djelovanja. Politički nadzor nad poslovanjem takvog društva zadržava se imenovanjem izabranih članova jedinice lokalne samouprave i njezinih zaposlenika u upravu društva.³⁸ Kao što je već navedeno, ova mogućnost zakonom je utvrđena i u Hrvatskoj. Međutim, u skladu s člankom 7. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* jedinica lokalne samouprave u trgovačkom društvu koje osniva u svrhu obavljanja komunalne službe mora držati većinski dio dionica, odnosno udjela. Tako je, primjerice, Grad Rijeka osnivač te u svojem većinskom vlasništvu ima poslovne udjele npr. u komunalnim poduzećima Autotrolej,³⁹

³⁴ Antić, op. cit., str. 51.

³⁵ Ista se odredba pronalazi i u članku 78. *Statuta Grada Rijeke*, uz naznaku da vlastiti pogoni nemaju svojstvo pravne osobe te da ih osniva Gradsko vijeće posebnom odlukom na način i u postupku propisanom zakonom i na zakonu utemeljenim propisima.

³⁶ Članak 9. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

³⁷ Sarvan, Desanka, *Komunalno gospodarstvo, Slobodno poduzetništvo*, br. 5., 2000., str. 92.

³⁸ Antić, op. cit., str. 51.

³⁹ Komunalno društvo Autotrolej d.o.o. za prijevoz putnika Rijeka djeluje na području 12 gradova i općina. To su gradovi Rijeka, Bakar, Kastav i Kraljevica, te općine Čavle, Jelenje, Klana, Kostrena i Viškovo, kao vlasnici, te Grad Opatija, i općine Matulji i Lovran, kao nevlasnici. Među vlasnicima i osnivačima je Grad Rijeka s 83,4 % vlasničkog udjela.

Kozala,⁴⁰ Čistoća,⁴¹ Vodovod i kanalizacija,⁴² Rijeka promet,⁴³ Ekoplus⁴⁴ itd. S druge strane manje jedinice lokalne samouprave najčešće osnivaju jedno komunalno društvo koje ima zadaću obavljati više različitih komunalnih djelatnosti. Tako je, primjerice, Grad Čakovec osnivač Gradskog komunalnog poduzeća Čakom d.o.o., koje je u njegovom 100%-tnom vlasništvu. U skladu s člankom 4. stavak 4. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, osnivaju trgovačko društvo u svojem suvlasništvu. Tako je npr. na otoku Krku osnovano Trgovačko društvo Ponikve d.o.o., a čiji su osnivači Grad Krk, Općina Baška, Općina Dobrinj, Općina Malinska–Dubašnica, Općina Omišalj, Općina Punat i Općina Vrbnik, tj. sve jedinice lokalne samouprave na otoku Krku te Hrvatske vode.⁴⁵ Ovaj način organiziranja obavljanja komunalnih djelatnosti posljednjih desetljeća sve više dominira.

Obavljanje komunalnih djelatnosti može se, međutim, povjeriti i subjektu koji nije izravno vezan za lokalnu vlast. To se čini dodjelom koncesije za obavljanje određene djelatnosti. Subjekt kojem se dodjeljuje koncesija može biti fizička ili pravna osoba koja se ugovorom obvezuje obavljati neku djelatnost pod propisanim uvjetima. Financijska sredstva za svoj rad koncesionar stječe naplatom svojih usluga od korisnika, a cijene tih usluga određuje lokalna vlast te ih obično jednom godišnje preispituje. Koncesija se daje na određeno vrijeme, obično na veći broj godina. Tako se, primjerice, i u Hrvatskoj obavljanje komunalnih djelatnosti te izgradnja i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u svrhu opskrbe pitkom vodom,

⁴⁰ Komunalno društvo Kozala d.o.o. za uređenje i održavanje groblja, pogrebne, grobarske i klesarske usluge Rijeka. Društvo je u 100 % vlasništvu Grada Rijeke.

⁴¹ Čistoća d.o.o. je komunalno društvo za održavanje čistoće i gospodarenje otpadom, koje se nalazi u vlasništvu Grada Rijeke 81,23%. Djelatnost društva je čišćenje javnih površina, skupljanje i odvoz te zbrinjavanje komunalnog otpada, a obuhvaća područje Grada Rijeke i općina i gradova suosnivača.

⁴² Vodovod i kanalizacija d.o.o. je komunalno društvo za vodoopskrbu i odvodnju, koje se nalazi u vlasništvu Grada Rijeke 87,3 posto. Djelatnost društva je opskrba pitkom vodom te odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda.

⁴³ Trgovačko društvo Rijeka promet d.o.o. za promet u 100%-tnom je vlasništvu Grada Rijeke. Zadaća tvrtke je održavanje nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, poboljšanje razine kvalitete uređenja prometa na području Grada, uspostavljanje regulacije prometa primjerene europskim i svjetskim standardima, unaprjeđenje održavanja i upravljanja nad postojećim javnim parkiralištima kao i povećanje kapaciteta izgradnjom novih parkirališta i garažno-parkirnih objekata te upravljanje kamionskim terminalom na Srdočima.

⁴⁴ Ekoplus d.o.o. za gospodarenje otpadom osnovano je 2001. godine. Aktivnosti društva usmjerene su na uvođenje novog sustava gospodarenja otpadom u Primorsko-goranskoj županiji. Osnivači su Društvenim ugovorom o osnivanju prenijeli prava i obveze Ekoplusu na način da će tvrtka u njihovo ime i za njihov račun izvršavati sve poslove na uvođenju novog sustava gospodarenja otpadom na području Primorsko-goranske županije.

⁴⁵ Članak 2. *Društvenog ugovora Trgovačkog društva Ponikve d.o.o.*

odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, crpenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama, prijevoza putnika u javnom prometu, skupljanja i odvoza komunalnog otpada, odlaganja komunalnog otpada, tržnica na malo, prijevoza pokojnika i obavljanja dimnjačarskih poslova, može vršiti putem koncesije.⁴⁶ Komunalne djelatnosti koje će se vršiti kao koncesionirana javna služba te uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za davanje koncesije određuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojom odlukom.⁴⁷ Koncesiju ujedno i dodjeljuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pravnoj ili fizičkoj osobi registriranoj za obavljanje te djelatnosti, a ugovor o koncesiji s odabranim podnositeljem ponude sklapa poglavarstvo jedinice lokalne samouprave na temelju odluke o koncesiji.⁴⁸ Koncesija se može dodijeliti na vrijeme do 30 godina, naknada za koncesiju uplaćuje se u korist proračuna jedinice lokalne samouprave – davatelja koncesije, a koristi se za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.⁴⁹

Pored povjeravanja obavljanja komunalnih poslova putem koncesije, ove se djelatnosti mogu vršiti i putem povjeravanja obavljanja komunalnih poslova privatnopravnim ugovorima. Tako se u Francuskoj široko primjenjuje tzv. *affermage*, koji predstavlja neku vrstu davanja u zakup prava na obavljanje određene djelatnosti. Obično se daje na manji broj godina. Ovlaštenik *affermagea* naplaćuje svoje usluge od korisnika, a naknada za njegov rad može biti unaprijed utvrđena u fiksnom iznosu ili ovisna o izvršenju poslova odnosno ostvarenom financijskom rezultatu. Visinu naknade za obavljanje poslova utvrđuju lokalne vlasti.⁵⁰ I hrvatski je zakonodavac predvidio takvu mogućnost sklapanja ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Jedinica lokalne samouprave može obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju isključivo iz njezina proračuna povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi na temelju pisanog ugovora.⁵¹ Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave samostalno određuje komunalne djelatnosti koje će se obavljati putem ugovora o povjeravanju komunalnih poslova te utvrđuje uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za povjeravanje određenih komunalnih poslova na temelju ugovora.⁵² Nakon provedenog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova na temelju ugovora, a ugovor o povjeravanju određenih komunalnih poslova sklapa poglavarstvo jedinice

⁴⁶ Članak 11. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

⁴⁷ Članak 11. stavak 2. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

⁴⁸ Članak 11. stavak 4. te članak 13. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

⁴⁹ Članak 11. stavci 5. i 6. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

⁵⁰ Antić, op. cit., str. 52.

⁵¹ Članak 15. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

⁵² Članak 15. stavak 2. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

lokalne samouprave.⁵³ Ovaj se ugovor može sklopiti najdulje na vrijeme od četiri godine.⁵⁴ U praksi se često ukazuje i potreba da se pojedini poslovi vezani za komunalne djelatnosti, posebice poslovi povremenog ili sezonskog karaktera, povjere ugovorom trećoj fizičkoj ili pravnoj osobi. Razlog tome je što se za takve poslove nema potrebe osnivati trgovačko društvo, ustanovu, vlastiti pogon ili ih davati u koncesiju. Tako je grad Šibenik upravo ugovorima o povjeravanju komunalnih poslova osigurao vršenje komunalnih djelatnosti javne rasvjete,⁵⁵ održavanja nerazvrstanih cesta⁵⁶ te održavanja javnih površina.⁵⁷ Antić ističe kako se primjena obveznopravnih ugovora za povjeravanje vršenja komunalnih djelatnosti obično opravdava razlozima učinkovitosti, ali se često i osporava, naročito u slučajevima kada se ugovori zaključuju na duže vremensko razdoblje zbog potrebe da izvršitelj naknadi uložena sredstva.⁵⁸

Komunalne djelatnosti, dakle, obavljaju ili tijela jedinica lokalne samouprave ili druge pravne osobe. Lokalna vlast i u Italiji komunalne usluge pruža ili izravno – putem svojih službi ili poduzeća koje sama osniva (npr. poduzeća za opskrbu vodom, električnom energijom ili za zbrinjavanje otpada) – ili pak posredno – putem mješovitih poduzeća, dodjelom koncesija i sklapanjem ugovora o pružanju usluga. I u Njemačkoj se komunalne djelatnosti obavljaju ili izravno od strane zaposlenika u gradskim i općinskim upravnim službama ili pak posredno putem mješovitih i privatnih trgovačkih društava. Opskrba energijom i vodom te javni prijevoz uglavnom se obavljaju putem zajedničkih dioničkih društava koje osnivaju jedinice lokalne samouprave i privatne osobe. Brigu o čišćenju ulica, parkiralištima, odvodnji otpadnih voda i klaonicama gradske vlasti vode izravno putem svojih službi ili putem vlastitih poduzeća (njem. *Stadtwerke*). Sustav koncesija je osobito raširen na području zbrinjavanja otpadnih voda, a sustav podugovaranja na području vodoopskrbe. U Velikoj Britaniji lokalne vlasti tradicionalno radije izravno same obavljaju komunalne djelatnosti

⁵³ Članak 15. stavci 4. i 5. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

⁵⁴ Članak 15. stavak 6. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

⁵⁵ Grad Šibenik, *Zaključak o zaključenju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova komunalne djelatnosti javne rasvjete*, od 31. ožujka 2005. Klasa: UpI-363-02/05-01/33, Ur. broj: 2182/01-03/1-05-5. te *Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova komunalne djelatnosti javne rasvjete* sklopljen između Grada Šibenika te Pectus d.o.o. Perković.

⁵⁶ Grad Šibenik, *Zaključak o zaključenju ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova*, od 31. ožujka 2005., Klasa: UpI-363-02/05-01/50, Ur. broj: 2182/01-03/1-05-5 te *Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova komunalne djelatnosti održavanja javnih površina* sklopljen između Grada Šibenika te Dva Marka d.o.o. Šibenik.

⁵⁷ Grad Šibenik, *Zaključak o zaključenju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova komunalne djelatnosti održavanja javnih površina*, od 31. ožujka 2005., Klasa: UpI-363-02/05-01/49, Ur. broj: 2182/01-03/1-05-5 te *Ugovor o povjeravanju komunalnih poslova komunalne djelatnosti održavanja javnih površina* sklopljen između Grada Šibenika te Dva Marka d.o.o. Šibenik.

⁵⁸ Antić, op. cit., str. 52.

negoli ih povjeravaju privatnim subjektima. No, ipak se može reći da je Velika Britanija od europskih zemalja otišla najdalje u privatiziranju urbane infrastrukture. Osobito se to odnosi na segmente gradskog autobusnog prijevoza te vodoopskrbnog sustava, u svrhu obavljanja kojih je osnovano niz novih privatnih kompanija.⁵⁹

Najširi i najrazvijeniji sustav posrednog obavljanja komunalnih djelatnosti putem subjekata izvan sustava same uprave, tj. putem različitih oblika privatnih i mješovitih trgovačkih društava, danas ima Francuska. Oko 70% vodovodne mreže izvan pariškog bazena dano je na upravljanje privatnim kompanijama. Najčešći oblici povjeravanja poslova ovim subjektima jesu davanje u koncesiju na vrijeme 12 do 24 godine ili u *affermage* na vrijeme 3 do 6 godina. I u Švedskoj se sve komunalne djelatnosti obavljaju najčešće putem posebnih komunalnih poduzeća koja su u cijelosti ili djelomično u vlasništvu i pod izravnim nadzorom gradske uprave. Za razliku od europskih država, veći dio komunalnih službi u Sjedinjenim Državama nalazi se u rukama privatnih kompanija.⁶⁰

Jedinice lokalne samouprave najčešće same odlučuju koje će komunalne djelatnosti vršiti putem kojih organizacijskih oblika. Tako je npr. Grad Düsseldorf za obavljanje komunalnih djelatnosti ustrojio tvrtke s različitim oblicima pravne osobnosti: nesamostalne ustanove, vlastite pogone i društva kapitala. Čišćenje ulica i drugih javnih površina, zimska služba, skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada i djelatnost gradske klaonice vrši se putem nesamostalnih ustanova. Upravljanje i gospodarenje riječnom lukom grad ostvaruje putem vlastitog pogona, dok djelatnosti opskrbe vodom, električnom i toplinskom energijom te plinom, kao i javni prijevoz putnika u gradskom i prigradskom prometu putem društva kapitala.⁶¹ U većim Hrvatskim gradovima najčešće se osnivaju trgovačka društva za obavljanje posebnih komunalnih djelatnosti. Tako je Grad Rijeka osnivač komunalnog društva Autotrolej za prijevoz putnika u javnom gradskom prijevozu, komunalnog društva Kozala za uređenje i održavanje groblja, pogrebne, grobarske i klesarske usluge, komunalnog društva Čistoća za održavanje čistoće i gospodarenje otpadom, komunalnog društva Vodovod i

⁵⁹ Više vidi u *ibid.*, str. 54-56.

⁶⁰ *Ibid.*, str. 54-57.

⁶¹ Npr. dioničko društvo Stadtwerke Düsseldorf AG vrši sljedeće komunalne poslove: opskrba građana pitkom vodom te opskrba industrije vodom (uključivši vodozahvat crpne stanice, pripremu pitke vode te kemijska i bakteriološka ispitivanja, vodospremnik, vodovodnu mrežu, izgradnju i održavanje cjevovoda, objekata i uređaja u stanju funkcionalne ispravnosti), opskrba plinom (preuzimanje plina, spremanje u plinskom spremnicima, opskrba potrošača, izgradnja i održavanje mreže cjevovoda), opskrba električnom energijom (proizvodnja električne energije u termoelektranama, visokonaponska i niskonaponska mreža, trafostanice, ulična rasvjeta), opskrba toplinskom energijom (proizvodnja toplinske energije u termoelektrani Flingern, izgradnja i održavanje mreže, objekata i uređaja), otvoreni i zatvoreni gradski bazeni (planiranje, vođenje izgradnje i održavanja bazena). Stadtwerke Düsseldorf ovdje navedene djelatnosti vrši temeljem koncesije dobivene 1972. godine. Krtalić, *op. cit.*, str. 62.

kanalizacija za opskrbu pitkom vodom te odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, komunalnog društva Rijeka promet za održavanje nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, poboljšanje razine kvalitete uređenja prometa na području Grada i upravljanje javnim parkiralištima, te Ekoplus za gospodarenje otpadom. S druge strane, u manjim jedinicama lokalne samouprave najčešće se osniva jedno komunalno trgovačko društvo sa zadaćom obavljanja više komunalnih djelatnosti. Tako je, primjerice, u Gradu Čakovcu osnovano Gradsko komunalno poduzeće Čakom d.o.o. u svrhu obavljanja sljedećih komunalnih poslova: opskrba toplinskom energijom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova, održavanje javnih zelenih površina, organiziranje i održavanje sajмова i izložbi, uređenje i održavanje cesta i prometnica, zelenih površina i prometne signalizacije, pauk-službe, prometa u mirovanju, te uređenje, održavanje i naplata parkirališta te drugih poslova. Na otoku Krku trgovačko društvo Ponikve d.o.o. za komunalne djelatnosti osnovano je za skupljanje, pročišćavanje i distribuciju vode, uklanjanje otpadnih voda, odvoz smeća i slične djelatnosti, zatim odlaganje komunalnog otpada, održavanje čistoće, održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova, održavanje javnih površina i plaža, izradu i montažu gradskih i mjesnih cjevovoda i priključaka, tržnice na malo, uređenje i održavanje javnih izljeva, cisterni i bunara, baždaranje i popravak vodomjera, geodetsko premjeravanje, premjeravanje terena te industrijsko i građevinsko premjeravanje.⁶²

Iz svega se, dakle, može zaključiti kako svaka jedinica lokalne samouprave svojim specifičnim potrebama prilagođava organizaciju komunalnih djelatnosti u vlastitoj režiji putem za to osnovanih pravnih osoba ili ih dodjeljujući na obavljanje trećim osobama. Svaka jedinica lokalne samouprave također će prema svojim potrebama osnovati za obavljanje svake komunalne djelatnosti jednu tvrtku ili će osnovati samo jedno poduzeće koje će vršiti više ili sve komunalne djelatnosti na njezinom području, odnosno osnovat će poduzeće za obavljanje komunalnih djelatnosti zajedno s još jednom ili više jedinica lokalne samouprave.

4. Objekti komunalne infrastrukture

Komunalna infrastruktura, odnosno potpunije rečeno objekti i uređaji komunalne infrastrukture mogu se odrediti kao objekti i uređaji kojima se obavljaju komunalne djelatnosti ili objekti i uređaji koji se koriste prilikom obavljanja ovih djelatnosti. U skladu s člankom 3. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* može se ustvrditi da se objektima komunalne

⁶² Članak 4. *Društvenog ugovora Trgovačkog društva Ponikve d.o.o.*

infrastrukture u Hrvatskoj danas smatraju objekti i uređaji za opskrbu pitkom vodom, objekti i uređaji za odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, objekti i uređaji za prijevoz putnika u javnom prometu, objekti i uređaji za održavanje čistoće, objekti i uređaji za odlaganje komunalnog otpada, objekti i uređaji za održavanje javnih površina, objekti i uređaji za održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, groblja te objekti i uređaji javne rasvjete. Kako *Zakon o komunalnom gospodarstvu* glede statusa vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture ne sadrži posebne odredbe, a jasan odgovor na to pitanje ne može se pronaći ni u *Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*,⁶³ u Hrvatskoj se pojavljuje zakonska praznina uređenja ovoga, kako za jedinice lokalne samouprave tako i za pravne osobe koje se bave obavljanjem komunalnih djelatnosti, izuzetno bitnog pravnog pitanja.

Obavljanje komunalnih djelatnosti povezano je s vrlo visokim inicijalnim troškovima koji se često javljaju kao pretpostavka za izgradnju novih objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Tako privatne osobe koje se prema nekoj pravnoj osnovi spremaju započeti obavljati neku komunalnu djelatnost trebaju dobro izračunati isplati li se s ekonomskog aspekta započeti s izgradnjom objekata te nabavkom uređaja za ove djelatnosti, te koliko stoji održavanje ovih objekata i uređaja. Konačno, postavlja se pitanje da li je u predviđenom vremenu na koje je dodijeljena koncesija ili je dano obavljanje određene djelatnosti u zakup, moguće povratiti uložena sredstva te još ostvariti i određenu dobit. Ovo pitanje značajno je i za jedinice lokalne samouprave koje se brinu o zadovoljavanju potreba od općeg društvenog interesa, a u koje, naravno, ulaze i sve komunalne djelatnosti. To znači da će konačno, ukoliko netko drugi ne preuzme pružanje ovih usluga, to morati učiniti jedinica lokalne samouprave. Slijedom toga u svojem će proračunu trebati isplanirati sredstva za realizaciju objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Međutim, veliko je pitanje kako će ovaj problem riješiti male i siromašne općine. Blažević ističe kako su mnoge općine u Hrvatskoj formirane bez obzira na kriterij ekonomsko-financijskog kapaciteta. Tako, primjerice, čak 161 općina u Hrvatskoj troši više nego što zaradi, a 17 općina vlastitim prihodima ne može financirati niti plaće svojih upravnih službenika. Štoviše, problem poslovanja može se susresti i kod gradova kao jedinica lokalne samouprave, jer čak 33 hrvatska grada također troše više nego što zarađuju.⁶⁴

⁶³ *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 73/00., 129/00. i 114/01.

⁶⁴ Prosječna hrvatska općina s 10 naselja, 3.600 stanovnika i 86 km² površine pripada kategoriji malih lokalnih jedinica u europskim razmjerima. Čak 35 općina (8%) obuhvaćaju samo jedno naselje, dok na drugom ekstremu ima 9 općina koje obuhvaćaju više od 40 naselja. Što se stanovništva tiče, na jednom ekstremu je 15 vrlo malih općina s manje od 1.000 stanovnika, a na drugom je 10 općina s preko 10.000 stanovnika. O tome više u Blažević, Robert, *Upravna znanost – kompendij*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 329-330.

Zbog navedenih razloga vrlo se čini važnim pitanje u čijem su vlasništvu objekti i uređaji komunalne infrastrukture? Da li jedinica lokalne samouprave ili trgovačkih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost? Što se događa s vlasništvom nad ovim objektima po isteku ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova? Postaje li vlasnik objekata i uređaja komunalne infrastrukture jedinica lokalne samouprave ili oni ostaju u vlasništvu trgovačkog društva? i sl.

Čini se da su u Hrvatskoj moguća tri rješenja vezana uz pravni status komunalnih objekata i uređaja. Prema jednom komunalni objekti i uređaji vlasništvo su jedinica lokalne samouprave. Prema drugom, komunalni objekti i uređaji vlasništvo su trgovačkih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost. Konačno, prema trećem komunalni objekti su javno dobro. Iako se ova stajališta čine opravdanim, postavlja se pitanje koji su objekti i uređaji komunalne infrastrukture u čijem vlasništvu te što ukoliko se ovi objekti i uređaji nalaze na zemljištu u tuđem vlasništvu.

Hrvatski zakonodavac izričito je riješio samo pitanje vlasništva nad grobljima kao objektima komunalne infrastrukture te nad objektima i uređajima javne rasvjete. Tako se može ustvrditi da su groblja⁶⁵ u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Ovo izričito navodi članak 2. *Zakona o grobljima* koji propisuje da su groblja komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba na čijem području se nalaze. Stoga je potrebu izgradnje groblja radi ukopa umrlih sa svoga područja, ako ukop nije osiguran na području druge jedinice lokalne samouprave, svojom odlukom dužno utvrditi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.⁶⁶ Naravno ovo predstavničko tijelo treba uzeti u obzir i mogućnost izgradnje te održavanja takvoga groblja s financijskog aspekta. Kako je građenje i rekonstrukcija groblja u interesu Republike Hrvatske, a groblja su objekti od općeg društvenog interesa,⁶⁷ u svrhu izgradnje groblja moguće je provesti i izvlaštenje. I postupak za izvlaštenje zemljišta u ovu svrhu pokreće sama jedinica lokalne samouprave,⁶⁸ što ponovo ukazuje na vlasnički interes jedinice lokalne samouprave nad grobljima.

Nadalje je jasno i da su objekti i uređaji koji se koriste isključivo za javnu rasvjetu također u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Na ovo gledište izravno nas upućuje članak 11. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 1997. godine.⁶⁹ Njime je određeno da je Hrvatska elektroprivreda d.d. Zagreb obvezna bez naknade do 31.

⁶⁵ Članak 1. stavak 2. *Zakona o grobljima*, Narodne novine, br. 19/98., propisuje: "Groblje je ograđeni prostor zemljišta na kojem se nalaze grobna mjesta, prateće građevine i komunalna infrastruktura."

⁶⁶ Članak 3. *Zakona o grobljima*.

⁶⁷ Vidi članak 4. stavak 1. *Zakona o grobljima*.

⁶⁸ Članak 4. stavak 2. *Zakona o grobljima*.

⁶⁹ *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 70/97.

prosina 1997. u stanju funkcionalne sposobnosti prenijeti u vlasništvo jedinica lokalne samouprave objekte i uređaje u svom vlasništvu, a koji se koriste isključivo za javnu rasvjetu. Time su objekti i uređaji javne rasvjete prešli iz privatnog vlasništva trgovačkog društva u vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Međutim, objekti i uređaji koji se koriste za obavljanje djelatnosti Hrvatske elektroprivrede, a istovremeno se koriste i za javnu rasvjetu, ostaju u vlasništvu Hrvatske elektroprivrede, dok jedinice lokalne samouprave na njima stječu pravo služnosti za potrebe javne rasvjete.

U ova je dva slučaja, dakle, pitanje vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture jasno. Vlasnik je jedinica lokalne samouprave. Međutim, pitanja koja se postavljaju u svezi s vlasništvom nad drugim objektima i uređajima komunalne infrastrukture očito treba rješavati primjenjujući pravila tumačenja pravnih propisa. Relativno se jasnim čini slučaj kada jedinica lokalne samouprave obavlja određenu komunalnu djelatnost u vlastitoj režiji. Tada bi objekte i uređaje komunalne infrastrukture ona trebala izgraditi, održavati te bi slijedom toga morali biti u njezinom vlasništvu. Međutim, često je nejasno pitanje vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture kada komunalne djelatnosti obavljaju trgovačko društvo ili javna ustanova koje osniva jedinica lokalne samouprave.

Kada jedinice lokalne samouprave u skladu s člankom 4. stavak 1. točka 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* osnuju trgovačko društvo ili ustanovu za obavljanje komunalnih djelatnosti, u pogledu objekata i uređaja komunalne infrastrukture kojih su one vlasnici, moguća su dva pravna rješenja. Društvenim ugovorom o osnivaju trgovačkih društava za obavljanje komunalnih djelatnosti jedinice lokalne samouprave mogu odrediti da one ostaju vlasnici izgrađenih komunalnih objekata i uređaja te ih trgovačkom društvu ustupaju na upravljanje radi obavljanja komunalne djelatnosti ili jedinice lokalne samouprave mogu novoosnovanom trgovačkom društvu prenijeti vlasništvo nad izgrađenim uređajima i objektima komunalne infrastrukture.⁷⁰ Iako je danas praksa glede ovog pitanja vrlo različita, prevladavaju slučajevi da se objekti i uređaji komunalne infrastrukture nalaze u vlasništvu trgovačkih društava koja ih grade i održavaju.

Međutim, prilikom izgradnje novih objekata i uređaja komunalne infrastrukture u obzir treba uzeti dva ključna elementa. Pozornost, dakle, treba usmjeriti prema investitoru te izvoru sredstava za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Članak 30. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* primjerice propisuje da se građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za javne površine i nerazvrstane ceste financira iz komunalnog doprinosa, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesiju te drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom. Sve su

⁷⁰ O tome vidi u Sarvan, Desanka, Pravni status komunalnih objekata i uređaja, *Informator*, br. 4753., 1999., str. 8.

ovo, naravno, prihodi jedinica lokalne samouprave pa se može ustvrditi da će objekt ili uređaj koji gradi jedinica lokalne samouprave svojim sredstvima biti i vlasništvo te jedinice lokalne samouprave. Naravno, pod uvjetom da se takav objekt ili uređaj ne nalazi na dobru koje je izuzeto iz vlasničkog režima, pa prirastanjem postane sastavni dio tog dobra, ako ga ne razdvaja na zakonu osnovana koncesija. I članak 22. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* utvrđuje da su sredstva komunalne naknade, koja je inače prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, namijenjena financiranju obavljanja komunalnih djelatnosti odvodnje atmosferskih voda, održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanja javnih površina, održavanja nerazvrstanih cesta, održavanja groblja i krematorija te javne rasvjete. To bi značilo da upravo jedinica lokalne samouprave svojim sredstvima između ostalog održava objekte i uređaje koji služe navedenim komunalnim djelatnostima.

Upravo se jedinica lokalne samouprave ovdje javlja kao investitor jer ona s izvođačem radova sklopa ugovor o izvođenju javnih radova u svezi s izgradnjom objekta komunalne infrastrukture.⁷¹ Međutim, kako izgradnju cijeloga objekta financira isključivo jedinica lokalne samouprave, izgrađeni objekt nalazi se u njezinom vlasništvu. Jedinica lokalne samouprave bila bi korisnik izvlaštenja ili djelomičnog izvlaštenja u slučaju da se objekt treba graditi na zemljištu u privatnom vlasništvu, a s vlasnikom se ne uspije sklopiti nagodba. Ovdje, znači, ugovor sklopa jedinica lokalne samouprave u ulozi ulagatelja, s privatnom osobom, fizičkom ili pravnom, koja na sebe preuzima obvezu izvođenja ugovorenih radova. Dakle, sav financijski rizik u ovom slučaju snosi jedinica lokalne samouprave, koja ujedno i osigurava sva potrebna sredstva. Povrat svih troškova koje je imao izvođač radova osiguran je od strane naručitelja.

Od ovoga slučaja treba razlikovati situaciju u kojoj jedinica lokalne samouprave koncesijom daje drugoj osobi pravo izgradnje, ali i financiranja izgradnje objekta i uređaja komunalne infrastrukture. Ovdje sav financijski rizik izgradnje leži na koncesionaru. Štoviše, ovdje tek nakon proteka koncesijskog razdoblja objekt i uređaj izgrađen u režimu koncesije prelazi u vlasništvo koncedenta.

Financiranje izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture jedinica lokalne samouprave može se ugovorno prenijeti na treću osobu i u Njemačkoj.⁷² U tom slučaju poduzetnik na kojeg se prenosi pravo i obveza izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture izvodi radove u vlastito ime i za vlastiti račun. Jedinica lokalne samouprave u takvom ugovoru ipak mora i sama snositi udio u troškovima izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Ovaj udio ona sama određuje svojom

⁷¹ U skladu s člankom 4. stavak 1. *Zakona o javnoj nabavi* prema ovom *Zakonu* su između ostalog obvezne postupati i jedinice lokalne samouprave.

⁷² § 124. st. 1. njemačkog *Zakona o građenju*.

odlukom, a treba odgovarati dijelu koji je prikupljen ubiranjem doprinosa. U tom slučaju daljnje ubiranje doprinosa za financiranje izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture jedinici lokalne samouprave više nije dopušteno.⁷³

U Njemačkoj je zakonom precizno utvrđeno što sve ulazi u troškove izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Tako članak 128. stavak 1. njemačkog *Zakona o građenju* propisuje da trošak izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture obuhvaća troškove za stjecanje u vlasništvo površina na kojima će se izgraditi objekti i uređaji komunalne infrastrukture, njihovo krčenje i raščišćavanje, izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture uključujući i izgradnju uređaja za odvodnju otpadnih voda i rasvjetu te preuzimanje već izgrađenih objekata i uređaja komunalne infrastrukture u vlasništvo općine. Ne bi bilo loše ovakvu odredbu unijeti i u *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, dio koji se odnosi na financiranje izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, jer bi se time znatno olakšalo određivanje vlasničkih udjela nad objektima i uređajima koji će se ubuduće graditi.

Svakako bi bilo više nego poželjno da jedinica lokalne samouprave sama izgradi i održava objekte i uređaje komunalne infrastrukture nužne za djelatnosti koje obavlja putem vlastitog pogona. Argument koji govori u prilog intenciji da objekti i uređaji komunalne infrastrukture budu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave ističe Sarvan navodeći da komunalne djelatnosti kao javne službe čine osnovu urbanog življenja te ne trpe uskratu usluge radi značajnih posljedica koje bi takva uskrata usluga mogla uzrokovati.⁷⁴ Stoga su jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti dužne osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti te osiguravati održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti.

S druge strane postoje slučajevi u kojima se objekti i uređaji komunalne infrastrukture grade iz sredstava trgovačkog društva koje obavlja komunalnu djelatnost. Tako, primjerice, komunalno društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o. iz Rijeke, u skladu s *Planom razvoja za 2005. godinu*, ulaže u nastavak izgradnje vodoopskrbe otoka Krka te podizanja kvalitete vodoopskrbnog sustava putem zamjene pojedinih dionica vodovodne mreže. Komunalno društvo ujedno širi kanalizacijsku mrežu, kako dovršavanjem investicija započetih u ranijem razdoblju tako i gradnjom novih.⁷⁵

⁷³ U skladu s člankom 127. stavak 1. i člankom 128. stavak njemačkog *Zakona o građenju* jedinica lokalne samouprave može ubirati doprinos za financiranje izgradnje objekata komunalne infrastrukture samo u onoj mjeri u kojoj je doprinos potreban za pokriće troškova izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se prvi puta grade, a koji troškovi nisu pokriveni na drugi način.

⁷⁴ Sarvan, Pravni, op. cit., str. 8.

⁷⁵ *Izješće o poslovanju za I-VI 2005.godine KD Vodovod i kanalizacija d.o.o. Rijeka.*

Prema članku 30. stavak 2. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* objekti i uređaji komunalne infrastrukture, nabava opreme za opskrbu pitkom vodom te za odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda financira se iz cijene komunalne usluge, naknade za priključenje, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesije te drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom, dok stavak 3. istog članka određuje kako se građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabava opreme za prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo financira iz cijene komunalne usluge, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesije te drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom.

Cijenu komunalne usluge plaćaju vlasnici nekretnina isporučitelju usluge (naknada korisnika za primljenu uslugu). Iz cijene komunalne usluge osiguravaju se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, osim odvodnje atmosferskih voda, prijevoza putnika u javnom prometu, održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, prijevoz pokojnika i obavljanje dimnjačarskih poslova.⁷⁶ Ovdje se, dakle, radi upravo o djelatnostima koje se mogu dodijeliti u koncesiju. Kako koncesionar obavlja koncesioniranu djelatnost na svoj rizik, očito je da troškove vršenja koncesionirane djelatnosti pokriva iz vlastitih sredstava. Visinu cijene, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga određuje isporučitelj usluge, a cijena komunalne usluge može sadržavati i iznos za održavanje i financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području ili za potrebe jedinice lokalne samouprave na kojemu se isporučuje komunalna usluga, u skladu s *Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture*. Ta se sredstva iskazuju posebno te se doznajuju u proračun jedinice lokalne samouprave prema postupku koji će propisati ministar financija, a mogu se upotrebljavati isključivo za namjene izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Naknada za priključenje prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave namijenjena za financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture u skladu s *Programom građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture*.⁷⁷

Kako je cijena komunalne usluge prihod trgovačkog društva koje pruža komunalnu uslugu, a naknada za priključenje i naknada za koncesiju prihodi su proračuna jedinice lokalne samouprave, dalo bi se zaključiti da ove objekte zajedničkim sredstvima grade jedinice lokalne samouprave te trgovačka društva koja vrše komunalnu djelatnost. Primjenom prethodnog tumačenja takvi bi objekti i uređaji bili u suvlasništvu ovih subjekata. Međutim, to ne mora biti tako. Razlog tome nalazi se u činjenici da jedinica lokalne samouprave vrlo često financijski potpomaže javne službe

⁷⁶ Članak 20. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

⁷⁷ Članak 35. stavak 2. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

koje posluju neprofitabilno. Time jedinica lokalne samouprave pridonosi zadovoljavanju potreba od općeg društvenog interesa svojih stanovnika, jer niti jedno privatno trgovačko društvo zasigurno neće pružati usluge u neprofitabilnom sektoru. Tada bi sama jedinica lokalne samouprave trebala preuzeti vršenje ovih djelatnosti u vlastitoj režiji te isključivo ona financirati ovu djelatnost. Stoga se vid financijske pomoći trgovačkom društvu koje vrši neprofitabilnu komunalnu djelatnost ne čini lošim rješenjem.

Konačno, obavljanje neke komunalne djelatnosti može se dati i u koncesiju. Tako je člankom 11. stavak 3. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* propisano da se koncesijom može steći pravo obavljanja komunalnih djelatnosti te izgradnja i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u svrhu opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crpnih jama, prijevoza putnika u javnom prometu, skupljanja komunalnog otpada, tržnica na malo, prijevoza pokojnika i obavljanja dimnjačarskih poslova. S obzirom da odluku o davanju koncesije na osnovi članka 12. stavka 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, tj. općinsko ili gradsko vijeće, Sarvan posredno zaključuje kako su objekti i uređaji komunalne infrastrukture na kojima se može odobriti obavljanje djelatnosti na osnovi koncesije, u vlasništvu koncedenta, tj. jedinice lokalne samouprave.⁷⁸ Međutim, nije uvijek točna tvrdnja da je koncedent ujedno i vlasnik dobra koje se daje u koncesiju. Kao koncedent u Republici Hrvatskoj može se pojaviti država ili jedinica lokalne samouprave.⁷⁹ Međutim, koncedent je rijetko ujedno i vlasnik dobra koje se daje u koncesiju.⁸⁰ Razlog tome je što je velik dio dobara koja se daju u koncesiju opće dobro ili javno dobro u općoj upotrebi.

Tako je, primjerice, člankom 3. te člankom 5. stavak 2. *Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama* pomorsko dobro proglašeno općim dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku te je propisano da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Isto propisuje i članak 2. *Zakona o javnim cestama* u kojem stoji: "Javne ceste su opće dobro i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi".⁸¹ I članak 3. *Zakona o vodama* propisuje kako su vode "opće dobro koje zbog svojih prirodnih svojstava ne mogu biti ni u čijem vlasništvu" te da "vode kao

⁷⁸ Sarvan, Pravni, op. cit., str. 8.

⁷⁹ U Hrvatskoj postoji i izuzetak od ovoga pravila te se kao koncedent može javiti i neprofitna pravna osoba, tj. ustanova. Tako koncesije za dodjeljivanje prava obavljanja lučkih djelatnosti u morskim lukama i lukama unutrašnjih voda dodjeljuju lučke uprave. Članak 66. *Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Narodne novine, br. 158/03., te članci 20. i 21. *Zakona o lukama unutaršnjih voda*, Narodne novine, br. 142/98.

⁸⁰ Npr. u skladu s člancima 43. do 50. *Zakona o poljoprivrednom zemljištu*, Narodne novine, br. 66/01. i 87/02., poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može se dati u koncesiju.

⁸¹ *Zakon o javnim cestama*, Narodne novine, br. 180/04.

opće dobro imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske”.⁸² Kao što je razvidno ovdje koncedent nije vlasnik dobra koje dodjeljuje u koncesiju, već samo upravlja tim dobrom kao općim dobrom ili javnim dobrom u općoj upotrebi. Tako primjerice članak 3. stavak 3. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* propisuje: “O općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.”. Stoga se ne može smatrati točnom tvrdnja da su jedinice lokalne samouprave koje daju objekte i uređaje komunalne infrastrukture u koncesiju ujedno i vlasnici navedenih objekata.

Činjenica jest da koncesija može razdvojiti zgradu ili drugu građevinu od zemljišta na kojem se nalazi, te se takav objekt može nalaziti u vlasništvu koncesionara. Ovo proizlazi iz odredbe članka 3. stavak 4. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* koja propisuje kako pravno nisu dijelovi općega dobra one zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje.⁸³ Stoga se može zaključiti da koncesionar može biti vlasnik objekta sagrađenog na osnovi koncesije, međutim, postavlja se pitanje sudbine takvog objekta nakon isteka koncesioniranog odnosa. Takvi objekti i uređaji ne mogu prijeći u vlasništvo drugih zato što se ta građevina ne može smatrati odvojenom od javnog dobra. Stoga ona prirasta javnom dobru te postaje integralni dio zemljišta na kojem je izgrađena. U Italiji npr. takve zgrade postaju dijelom državnog dobra, što uključuje njihovu potpunu neotuđivost, te se može smatrati da određena zgrada izgrađena na osnovi koncesije ne može prijeći u vlasništvo drugih, jer se ne smatra tijekom odvojenim od zemljišta, već dijelom javnog dobra.⁸⁴ Dakle, koncesionar jest vlasnik objekta i uređaja izgrađenog temeljem koncesije dokle koncesija traje, a protekom roka na koji je koncesija dodijeljena, ukoliko ugovorom o koncesiji nije drugačije određeno, taj objekt i uređaj prelaze ili u vlasništvo koncedenta ili prirastaju javnom dobru te su izvan vlasničkopravnog režima, a koncedent njima samo upravlja. Razlog više nepridavanju previše pozornosti pitanju vlasništva objekata i uređaja izgrađenih na osnovi koncesije jest i svrha izgradnje takvih objekata i uređaja s ciljem vršenja koncesionirane djelatnosti. Dakle, ovdje se težište stavlja na vršenje djelatnosti, pa objekti i uređaji samo služe za ispunjenje cilja koncesionirane djelatnosti. Gubitkom prava na koncesionirane djelatnosti, dotadašnji koncesionar nema nikakvu potrebu niti mogućnost korištenja navedenih objekata. S druge strane, da bi

⁸² *Zakon o vodama*, Narodne novine, br. 107/95.

⁸³ Tako Simonetti tvrdi kako je koncesionar vlasnik zgrade koju je sagradio na pomorskom dobru kao dijelu javnog dobra, i to sve vrijeme dok koncesija traje. Više o tome vidi u Simonetti, Petar, *Stvarna prava na pomorskom dobru i na zgradama koje su na njemu izgrađene*, *Pomorsko dobro: Društveni aspekti upotrebe i korištenja*, Rijeka, 1996., str. 138. i 144-145.

⁸⁴ Vidi više u Simoncelli, Domenico, *Concessioni governative*, *Novo digesto Italiano*, sv. 3., Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1937., str. 593.

ove objekte u svrhu obavljanja koncesionirane djelatnosti mogao koristiti, koncedent mora vršiti do tada koncesioniranu djelatnost u vlastitoj režiji ili mora ponovo podijeliti koncesiju u istu svrhu.⁸⁵

5. Pravni položaj objekata i uređaja komunalne infrastrukture na tuđem zemljištu

Drugo pitanje koje se postavlja u svezi s problematikom komunalne infrastrukture i vlasništva jest pitanje vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture koji se nalaze na zemljištu u privatnom vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba, kao što su primjerice rezervoari, vodovodne i kanalizacijske cijevi. Ovdje se često postavljaju dva pitanja: da li se ove stvari smatraju pokretninama ili nekretninama te u čijem se one nalaze vlasništvu – jedinice lokalne samouprave, trgovačkog društva ili vlasnika zemljišta na kojem se nalaze? Odgovor na ovo pitanje nije sporan.

Nekretnine su one stvari koje ne mogu mijenjati položaj u prostoru, a da im se pri tom ne uništi bit ili ne promijeni dosadašnja struktura, a pojedinačno su određene površinom zemljišne čestice. Prema kriteriju prirodne kakvoće nekretnine su u prvom redu zemljišta, ali i sve ono što je sa zemljištem trajno povezano bilo mehanički, bilo organski, na površini zemljišta ili ispod nje.⁸⁶ Tako se prema članku 9. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* nekretninama smatraju između ostalog i zgrade i druge građevine izgrađene na površini zemlje, iznad ili ispod nje, a namijenjene da tamo trajno i ostanu, te sve što je u nekretninu ugrađeno ili njoj dograđeno ili na njoj nadograđeno ili na neki drugi način s njom trajno spojeno, sve dok se od nje ne odvoji, kao npr. različite instalacije (električne, vodovodne, plinske, telefonske i dr.), uređaji, strojevi, antene itd.

Međutim, što ukoliko se te naprave nalaze na zemljištu u vlasništvu druge osobe, a ne njihovih vlasnika ili ukoliko se nalaze na javnom dobru? Kao što je već navedeno, objekti i uređaji komunalne infrastrukture nalaze se ili u vlasništvu jedinica lokalne samouprave ili trgovačkog društva koje

⁸⁵ Čak je jedan od prijedloga izmjene *Zakona o komunalnom gospodarstvu* sadržavao prijedlog da se komunalne građevine i uređaji proglašavaju javnim dobrom u općoj uporabi, međutim ova izmjena u Hrvatskom saboru nije usvojena. Razlog ovom prijedlogu ponajprije se ogledao u činjenici da su u velikoj većini trgovačkih društava objekti komunalne infrastrukture upisani kao vlasništvo tih društava i uneseni u temeljni kapital. Odlazak u stečaj ovih društava za sobom bi povukao i objekte i uređaje komunalne infrastrukture, što bi dovelo u pitanje kontinuirano zadovoljavanje potreba od općeg društvenog interesa za stanovnike određene društvene zajednice. Kada bi se objekti i uređaji komunalne infrastrukture proglasili javnim dobrima u općoj upotrebi, kao takvi ne bi mogli biti predmetom ovrhe, već bi nad njima postojalo izlučno pravo u korist jedinice lokalne samouprave.

⁸⁶ Gavella, Nikola, *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998., str. 65., Vedriš, Martin, Klarić, Petar, *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2001., str. 74.

vrši neku komunalnu djelatnost. Pravno odvajanje tih naprava od zemljišta na kojem postoji pravo vlasništva moguće je na temelju prava služnosti.⁸⁷

U Hrvatskoj se postavljanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na tuđem zemljištu čini osnivanjem služnosti. Tako jedinica lokalne samouprave ili trgovačko društvo koje se bavi djelatnošću opskrbe stanovnika pitkom vodom te odvodnjom otpadnih voda ima pravo služnosti postavljanja i držanja cjevovoda i kanalizacijskih cijevi na tuđem zemljištu. Osnova toga nalazi se u odredbama članka 196. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* u kojem stoji kako je vlasnik povlasne nekretnine kojega njegovo pravo služnosti ovlašćuje da na susjednoj nekretnini, na njezinoj površini, ispod nje ili u njezinu zračnom prostoru ima dio svoje zgrade, neku drugu izgrađenu napravu ili kakav uređaj koji služi njegovoj zgradi, dužan to uzdržavati o svome trošku, a vlasniku poslužne nekretnine plaćati naknadu za iskorištavanje njegove nekretnine u visini zakupnine, ako nije drukčije određeno ugovorom ili zakonom. Štoviše, stavak 2. ovoga članka propisuje kako se gore navedena odredba na odgovarajući način primjenjuje kad vlasnika povlasne nekretnine, njegovo pravo služnosti ovlašćuje da na susjednoj nekretnini, na njezinoj površini, ispod nje ili u njezinu zračnom prostoru ima vodove i druge uređaje (električne, kanalizacijske, plinovodne, vodovodne, toplovodne, telekomunikacijske i dr.).

Slična rješenja nalaze se i u usporednom pravu. Tako se, primjerice, u Francuskoj često susreću služnosti u svrhu provođenja električnih i telefonskih vodova, vodovoda i plinovoda. Ove služnosti mogu se upisati i na javnom dobru.⁸⁸ Primjere služnosti u komunalnom gospodarstvu moguće je naći i u Njemačkoj. Tako u skladu s člankom 126. stavak 1. njemačkog *Zakona o građenju* vlasnik zemljišta mora trpjeti postavljanje nosača i vodova rasvjetnih tijela ulične rasvjete uključujući rasvjetna tijela i uređaje te mora trpjeti oznake i natpise koji sadržavaju upozorenja za objekte i uređaje

⁸⁷ Pravo služnosti je stvarno pravo na tuđoj stvari na temelju kojega se ovlašteniku dopušta određeno korištenje tuđom stvari. Grbin, Ivo, Pravo služnosti, *Zakonitost*, br. 9-10/1990., str. 1093., Stvarne služnosti su stvarna prava svakidašnjeg vlasnika jedne nekretnine (povlasna nekretnina ili dobro) da se za potrebe te nekretnine služi na određeni način nekretninom drugog vlasnika (poslužna nekretnina ili dobro) ili da zahtijeva od svagdašnjeg vlasnika poslužne nekretnine da se suzdržava od obavljanja određenih radnji koje bi inače imao pravo obavljati na svojoj nekretnini. Vedriš, Klarić, op. cit., str. 307-309. Članak 174. stavak 1. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* propisuje: "Služnost je ograničeno stvarno pravo na nečijoj stvari koje ovlašćuje svojega nositelja da se na određeni način služi tom stvari (poslužna stvar) ma čija ona bila, a njezin svagdašnji vlasnik je dužan to trpjeti ili pak zbog toga glade nje nešto propuštati."

⁸⁸ Auby, Jean-Marie, Bon, Pierre, *Droit administratif des biens*, Dalloz, Paris, 1995., str. 88. U Francuskoj je također zanimljivo spomenuti i služnosti koje ne nalažu vlasniku zemljišta samo trpljenje instalacija na svom zemljištu već ga dodatno obvezuju, kao što su npr. služnosti u korist groblja, koje zabranjuju građenje spremnika za vodu ili kopanje bunara na udaljenosti manjoj od 100 metara oko groblja te služnosti u korist cestovnih semafora te kopnenih oznaka za brodove odnosno svjetionika u skladu s kojima je zabranjeno saditi bilje ili graditi objekte kojima će se zakloniti pogled.

komunalne infrastrukture na svojoj zemljišnoj čestici. Grad Düsseldorf npr. osniva pravo služnosti na prometnim površinama za vođenje podzemnih i nadzemnih vodova te pravo služnosti u svrhu građenja objekata potrebnih za opskrbu vodom i energijom cijelog gradskog područja.⁸⁹

U skladu s člankom 218. stavak 1. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* pravo stvarne služnosti osniva se ili na osnovi pravnoga posla vlasnika poslužne nekretnine, ili na osnovi odluke suda ili druge vlasti, ili temeljem samoga zakona. Idealni način osnivanja služnosti bio bi upravo pravnim poslom, tj. ugovorom. Tako je npr. *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 1997. godine člankom 11. stavak 2. naložio da će na objektima i uređajima koji se koriste za obavljanje djelatnosti Hrvatske elektroprivrede d.d. Zagreb, a istovremeno se koriste za javnu rasvjetu, Hrvatska elektroprivreda d.d. Zagreb, zadržavajući vlasništvo, ugovorom s jedinicama lokalne samouprave osnovati pravo služnosti – pravo uporabe bez naknade za potrebe javne rasvjete u korist jedinice lokalne samouprave i uprave.

Međutim, ukoliko ne dođe do sklapanja ugovora između vlasnika povlasne i poslužne nekretnine, odluku o osnivanju služnosti može donijeti i sud.⁹⁰ Tako primjerice članak 225. stavak 1. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* propisuje kako služnost vodova ili drugih uređaja (električnih, kanalizacijskih, plinovodnih, vodovodnih, toplovodnih, telekomunikacijskih i dr.) na tuđoj nekretnini kao poslužnoj može osnovati svojom odlukom sud na zahtjev vlasnika druge nekretnine ako do nje nema nikakve ili nema prikladne veze s dobavljačem tvari, energija ili usluga koje se dostavljaju tim vodovima i drugim uređajima i ako je korist od postavljanja tih vodova odnosno uređaja za gospodarenje tom nekretninom veća od štete na poslužnoj nekretnini, a uz obvezu vlasnika nekretnine u čiju se korist osniva služnost vodova ili drugih uređaja da plati punu naknadu vlasniku poslužne nekretnine.⁹¹

Međutim, služnost se može osnovati i temeljem dosjelošti. Članak 229. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* propisao je kako se stvarna služnost osniva na temelju zakona dosjelošću, ako ju je posjednik povlasne nekretnine pošteno posjedovao izvršavajući njezin sadržaj kroz dvadeset godina, a vlasnik poslužne nekretnine nije se tome protivio. No, ne može se dosjelošću osnovati stvarna služnost ako se njezin sadržaj izvršavao zloporabom povjerenja vlasnika ili posjednika poslužne nekretnine, silom, potajno ili na zamolbu do opoziva.

Još je bitno naglasiti da tko god stekne vlasništvo povlasne nekretnine, po bilo kojoj od navedenih osnova, stječe ujedno i pravo stvarne služnosti

⁸⁹ Krtalić, op. cit., str. 62.

⁹⁰ Članak 223. stavak 1. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*.

⁹¹ Članak 4. stavak 1. *Zakona o izvlaštenju*, Narodne novine, br. 9/94., 35/94. i 114/01., propisuje kako se u svrhu ustanovljenja služnosti na zemljištu ili zgradi može izvršiti i nepotpuno izvlaštenje.

koje je njezin pripadak. Stjecanjem vlasništva poslužne stvari po bilo kojoj osnovi, stekao je i stvarnu ili osobnu služnost kojom je opterećena.⁹² To bi značilo da u slučaju dodjele koncesija nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture služnost držanja ovih objekta po proteku koncesijskog razdoblja prelazi na koncedenta.

Konačno, komunalni objekti se ne grade samo na dobrima u privatnom vlasništvu već i na općim i javnim dobrima. Tako primjerice članak 17. *Zakona o javnim cestama* određuje da se prilikom građenja ili rekonstrukcije javne ceste može predvidjeti i građenje komunalnih, vodnogospodarskih, energetske ili drugih građevina unutar cestovnog zemljišta, na površini, odnosno ispod ili iznad površine ceste, iako su javne ceste opće dobro i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.⁹³ O općim dobrima, u skladu s člankom 3. stavak 3. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Međutim, člankom 17. stavak 3. *Zakona o javnim cestama* učinjena je iznimka od ovog pravila te je propisano da se prava i obveze investitora komunalnih, vodnogospodarskih, energetske ili drugih građevina koje se grade unutar cestovnog zemljišta utvrđuju ugovorom s Hrvatskim autocestama d.o.o., Hrvatskim cestama d.o.o., županijskom upravom za ceste, korisnikom koncesije odnosno Upravnim tijelom Grada Zagreba koje upravlja javnom cestom, kao osobama na koje su prenijete ovlasti upravljanja pojedinim javnim cestama.

Što se tiče gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na javnim dobrima u općoj upotrebi, pozornost treba usmjeriti na članak 35. stavak 4. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* u svezi sa stavkom 8. istoga članka. Ovdje se propisuje kako svatko ima pravo stvarima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave namijenjenim za uporabu svih (javna dobra u općoj uporabi) služiti se na način koji je radi ostvarenja te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dane na upravljanje, odnosno tijelo nadležno za određivanje namjene, koje njima neposredno upravlja. Drugim riječima, o postavljanju objekata i uređaja komunalne infrastrukture na javnom dobru trebala bi odlučivati osoba koja upravlja javnim dobrom. Tako je primjerice člankom 47. *Odluke o komunalnom redu Grada Rijeke* propisano da je unutar javne zelene površine na temelju odobrenja Odjela gradske uprave za komunalni sustav dopušteno postavljanje električnih, telefonskih, vodovodnih, kanalizacijskih i plinskih vodova, uz obvezu izvođača radova da uspostavi prvobitno stanje javne zelene površine.⁹⁴ Međutim, ova je praksa sporna, jer se u skladu s člankom 35. stavak 4. *Zakona o vlasništvu i*

⁹² Vedriš, Klarić, op. cit., str. 319.

⁹³ Članak 2. *Zakona o javnim cestama*.

⁹⁴ *Odluka o komunalnom redu Grada Rijeke*, Službene novine Primorsko-goranske županije, br. 23/01., 4/02., 13/02. i 12/03.

drugim stvarnim pravima na javna dobra u općoj upotrebi, ako nije drugačije propisano, na odgovarajući način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra. Logično bi bilo da jedinica lokalne samouprave može graditi objekte i uređaje komunalne infrastrukture na javnome dobru u javnoj upotrebi bez ikakve posebne dozvole, jer bi ove dozvole drugim osobama trebala izdavati upravo ona. Ukoliko ove objekte gradi netko drugi, on to može činiti samo na osnovi prava služnosti, koje se opet može zasnovati samo ako je to zakonom propisano, ili na osnovi koncesije. Međutim, ukoliko se objekti i uređaji komunalne infrastrukture grade na javnom dobru u općoj upotrebi, to se može činiti samo na osnovi koncesije. Pitanje postavljanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture nad općim i javnim dobrima svakako bi trebalo zakonski precizno urediti.

6. Zaključak

Cilj ovoga rada bio je, uz analizu načina obavljanja komunalnih djelatnosti, dati pregled vlasničkog režima nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj te ukazati na otvorena pitanja koja se javljaju u ovom vrlo bitnom pravnom području. Komunalne djelatnosti u Hrvatskoj propisuje zakonodavac, ali jedinica lokalne samouprave ima ovlast proglasiti komunalnim djelatnostima i druge poslove koje smatra djelatnostima od općeg interesa za svoje stanovnike. Stoga se i definicija objekata i uređaja komunalne infrastrukture može razlikovati od jedne do druge jedinice lokalne samouprave. Na vlasnički režim objekata i uređaja komunalne infrastrukture neposredno ili posredno utječu nositelji pojedinih komunalnih djelatnosti. Tako se komunalne djelatnosti mogu obavljati ili putem službe vlastitog pogona koju osniva jedinica lokalne samouprave, ili putem trgovačkog društva odnosno javne ustanove koju osniva jedinica lokalne samouprave ili na način da se pravo i obveza obavljanja komunalne djelatnosti koncesijom ili ugovorom o povjeravanju komunalnih poslova prenese na treću osobu.

Trenutno se u Hrvatskoj neki objekti i uređaji komunalne infrastrukture nalaze u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, neki se nalaze u vlasništvu trgovačkih društava koja se bave pružanjem komunalnih usluga, dok su neki prirasli javnom dobru na kojem su izgrađeni. Stoga bi se pitanju vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture trebalo posvetiti znatno više pozornosti nego do sada te jasno riješiti ovo pitanje na zakonodavnoj razini. Postojanje zakonske definicije vlasništva nad komunalnom infrastrukturom bilo bi od velike koristi u praktičnoj primjeni propisa koji se odnose na objekte i uređaje komunalne infrastrukture.

Kao bitno praktično pitanje vezano uz vlasništvo nad objektima komunalne infrastrukture javlja se i mogućnost građenja ovih objekata i uređaja na zemljištu u vlasništvu trećih, privatnih ili pravnih osoba, odnosno na zemljištu koje je javno ili opće dobro. Ovo posljednje posebno je aktualno

ako se u obzir uzme da se nad općim dobrima ne može imati nikakva stvarna prava pa tako niti pravo služnosti.

Pitanje vlasništva nad komunalnom infrastrukturom ne utječe samo na motiviranje privatnih osoba pri ulasku u vršenje poslova javnog sektora, što je danas svakako tendencija u svijetu, već rješava i mnoga praktična pitanja kao što je npr. mogućnost provođenja ovrhe nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture.

Summary

MUNICIPAL SERVICES AND THE RIGHT OF OWNERSHIP ON MUNICIPAL INFRASTRUCTURE

The purpose of this article is, apart from analyzing municipal services, to present the regime of ownership on buildings and devices of municipal infrastructure in the Republic of Croatia, and to identify certain open issues related to this subject-matter. The author firstly defines municipal services and identifies content of municipal infrastructure. Secondly, the model of municipal services in Croatia is presented. Thirdly, an analysis of ownership over buildings and devices of municipal infrastructure is given. Finally, the author tackles issues related to building of municipal infrastructure on the soil owned by third persons and soil pertaining to public domain.

Key words: *municipal services, municipal infrastructure, ownership.*

Zusammenfassung

KOMMUNALE TÄTIGKEITEN UND EIGENTUMRECHT AUF BAUOBJEKTE DER KOMMUNALEN INFRASTRUKTUR

Ziel der Arbeit ist es, neben einer Analyse der Verrichtungsart kommunaler Tätigkeiten, eine Übersicht über Eigentumsarten von Bauobjekten und Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur in der Republik Kroatien zu geben sowie auf offene Fragen, die auf diesem Rechtsgebiet auftauchen, hinzuweisen. Zu diesem Zweck werden zuerst kommunale Tätigkeiten bestimmt sowie alles, was die kommunale Infrastruktur ausmacht. Darauf werden Modelle der Verrichtung kommunaler Arbeiten gezeigt. Es folgt die Analyse des Status der Eigentümer von Objekten und Einrichtungen der kommunalen Infrastruktur. Schließlich werden einige Worte dem Bau kommunaler Objekte auf Boden, der dritten Personen gehört, gewidmet, bzw. auf Boden, der Gemeingut oder öffentliches Eigentum ist.

Schlüsselwörter: *kommunale Tätigkeiten, kommunale Infrastruktur, Eigentum.*

Sommario

SERVIZI COMUNALI E DIRITTO DI PROPRIETÀ SULLE OPERE EDILI DELL'INFRASTRUTTURA COMUNALE

La scopo del lavoro è, accanto all'analisi dei servizi comunali, di presentare il regime della proprietà sulle opere e le attrezzature edili dell'infrastruttura comunale nella Repubblica di Croazia, e di identificare alcune questioni aperte riguardanti questa materia. Innanzitutto sono definiti i servizi comunali e individuato il contenuto dell'infrastruttura comunale. Inoltre è presentato il modello di esercizio delle attività comunali. Quindi è fornita un'analisi della proprietà sulle opere e le attrezzature dell'infrastruttura comunale. Infine sono affrontate le questioni concernenti la costruzione di opere comunali su terreno posseduto da terze persone e terreno appartenente al pubblico demanio.

***Parole chiave:** servizi comunali, infrastruttura comunale, proprietà.*

