

RESTRUKTURIRANJE KOMUNALNIH DRUŠTAVA ČIJI JE OSNIVAČ JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Dr. sc. Edita Čulinović Herc,
redovita profesorica
Dr. sc. Antonija Zubović,
viša asistentica,
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK:347.72.06:351.824.11
Ur.: 29. siječnja 2014.
Pr.: 11. ožujka 2014.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu se obrađuju modaliteti restrukturiranja komunalnih društava čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, s obzirom na to da novo zakonsko uređenje komunalnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje, odnosno tzv. vodnih usluga nalaže da komunalno društvo koje obavlja te usluge ne može obavljati niti jednu drugu (nevodnu) komunalnu uslugu. Rok za usklađivanje s novim zakonskim rješenjem istekao je 31. prosinca 2013. godine. Restrukturiranju se moglo pristupiti na razne načine, koja se u radu analiziraju pri čemu su komunalna društva, odnosno njihovi osnivači birali način koji im je troškovno najisplativiji. Zbog dodatnog zahtjeva da u restrukturiranom vodnom društvu jedinica lokalne samouprave mora držati sve udjele, odnosno dionice, pri restrukturiranju je trebalo voditi računa i o tom zahtjevu strukture kapitala. U radu se ispituju posebno mogućnosti korištenja statusne promjene podjele društva, kao modaliteta restrukturiranja. Kako je navedena statusna promjena moguća u nekoliko podoblika ispituje se u kojim situacijama je, prikladno korištenje nekog podoblika, ovisno o tomu želi li društvo koje se dijeli zadržati uslugu javne vodoopskrbe i odvodnje ili je želi prenijeti društvu koje nastaje podjelom. Rad ukazuje i na otvorena pitanja u primjeni, te ukazuje na pitanja za koja još teku rokovi za usklađivanje.

Ključne riječi: *komunalna društva, jedinice lokalne samouprave, restrukturiranje, usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje, podjela društava kapitala.*

1. O POJMOVNOM ODREĐENJU KOMUNALNE DJELATNOSTI

Komunalne djelatnosti su raznorodne po svom sastavu, pa se u pravnoj doktrini ističe problem njihove definicije,¹ a razni autori nude različite definicije.² Legalna

- 1 To izričito naglašava Đerđa, D., Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture, Zbornik Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27., br. 1., 2006., str. 213.
- 2 Antić, T., Komunalno upravno pravo, Novi informator, Zagreb, 2008., str. 22., definira

definicija je sadržana u Zakonu o komunalnom gospodarstvu.³ Čl. 1. st. 2. tog zakona 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 cjelovitog sustava na području općina, gradova, Grada Zagreba ... kao i županija kada je to određeno Zakonom o komunalnom gospodarstvu.*

Odredbom čl. 3. st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (dalje u tekstu: ZKG) nabrajaju se komunalne djelatnosti.⁴ Ne radi se o taksativnoj listi. To proizlazi iz čl. 3. st. 13. ZKG-a koji daje mogućnost predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave, odlukom odrediti djelatnosti od lokalnog značenja koje se pored propisanih djelatnosti smatraju komunalnim djelatnostima.⁵ Danu su mogućnost iskoristili neki gradovi i općine i u značajnoj mjeri proširili spektar komunalnih djelatnosti.⁶ Usvojeno je rješenje u skladu sa stajalištima zauzetima u poredbenim

komunalne djelatnosti kao: *propisom posebno uređene djelatnosti, pretežno uslužnog karaktera, koje obavljaju ovlašteni subjekti, a kojima se kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo određenog područja.* Gatarić, Đ., *Djelatnosti od posebnog društvenog interesa i javna ovlaštenja*, Narodne novine, Zagreb, 1986., str. 26., ističe da su to: *one djelatnosti koje su po svom sadržaju i značenju nezamjenjiv uvjet života i rada ljudi te organizacija i zajednica u naselju...* Klemenčić, T., *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, Zagreb, br. 5., 1992., str. 45., određuje komunalnu djelatnost kao: *djelatnost koja za korištenje odgovarajućih prirodnih uvjeta, načinjenih uređaja i instalacija, potrebnog reprodukcijskog materijala, odgovarajuće kvalificirane radne snage i stručno utemeljenog postupka, nudi odgovarajuću uslugu.* Sarvan, D., *Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe*, Hrvatska javna uprava, god. 8., br. 4., 2008., str. 1060., definira komunalne djelatnosti kao: *gospodarske djelatnosti kojima se pružaju javne usluge od interesa za fizičke i pravne osobe na razini lokalne zajednice u kojoj svakodnevno žive i rade te kojima se neposredno ostvaruju svakodnevne potrebe građana u naseljima.*

- 3 Čl. 1. st. 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine br. 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13.
- 4 Komunalne djelatnosti izričito navedene zakonskom odredbom jesu: prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova, javna rasvjeta. O djelatnostima opskrbe pitkom vodom i odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda vidi kasnije u tekstu. Kemeter, D., *Promjena propisa komunalnoga gospodarstva nužna je za rad lokalne samouprave*, Hrvatska pravna revija, br. 7.-8., 2011., str. 34., zalaže se za uvođenje novih komunalnih djelatnosti u ZKG. Isto stajalište iznosi i u Kemeter, D., *Osvrt na promjene propisa o komunalnom gospodarstvu i učincima na rad lokalne samouprave*, Riznica, br. 8.-9., 2011., str. 49.
- 5 Djelatnosti koje odlukom odredi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave moraju ispunjavati uvjete propisane čl. 1. st. 2. ZKG-a.
- 6 Tako su primjerice za područje grada Pazina pored komunalnih djelatnosti propisanih ZKG-om djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima: održavanje i naplata parkirališta, dezinfekcija, dezinfekcija, deratizacija, veterinarsko-higijeničarski poslovi, prigodno ukrašavanje naselja, sanacija divljih odlagališta, održavanje odlagališta građevinskog otpada, upravljanje trgovinom na malo izvan prodavaonica na sajmeni dan, oglašavanje i plakatiranje, obnova horizontalne i vertikalne signalizacije, održavanje distribucijsko telekomunikacijske kanalizacije. Vidi Odluku o komunalnim djelatnostima na području Grada Pazina, dostupno

pravnim sustavima. Tako se primjerice u Njemačkoj daje mogućnost proširiti listu komunalnih djelatnosti zakonima savezne zemlje te odlukom lokalnih vlasti.⁷

Obavljanje komunalnih djelatnosti u nadležnosti je jedinica lokalne samouprave. Ustav Republike Hrvatske⁸ izričito u čl. 134. st. 1. propisuje: *jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci ...* Odredbom čl. 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁹ propisuje se pravo, ali i obveza općinama i gradovima u svom samoupravnom djelokrugu obavljati poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se, između ostaloga, odnose na komunalno gospodarstvo.¹⁰ Temeljem čl. 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Sukladno odredbi čl. 2. ZKG-a jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe kojima je povjereno obavljanje komunalnih djelatnosti, te djelatnosti obavljaju kao **javnu službu**. Naime, osnovno je svojstvo komunalnih djelatnosti da se one razlikuju od ostalih gospodarskih djelatnosti po tomu što za njihovo obavljanje postoji **opći društveni interes**. Upravo se zbog toga državi, odnosno jedinici lokalne samouprave doznačuje ovlast za uređenje tih djelatnosti.

Pravna doktrina naglašava četiri načela na kojima počiva vođenje javnih službi. To su načelo kontinuiteta, načelo prilagodljivosti, načelo primata te načelo nemerkantilnosti.¹¹ Ujedno ZKG, u čl. 2. koji nosi naslov „Načela komunalnog gospodarstva“ izričito ističe da su jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke

na <http://www.pazin.hr/picture/upload/File/Odluka%20-%20komunalne%20djelatnosti.pdf> (posjećeno 19.7.2013.). Za područje općine Konjščina utvrđene su sljedeće djelatnosti od lokalnog značaja koje se smatraju komunalnim djelatnostima: veterinarsko higijeničarska služba, poslovi dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, poslovi prigodnog ukrašavanja naselja općine Konjščina. Vidi Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije br. 14/10, str. 881.

7 Đerđa, D., op. cit., str. 214., navodi primjer Düsseldorfa koji je proširio već zakonom propisani široki spektar komunalnih djelatnosti. Sarvan, D., op. cit., str. 1059.-1060., nabroja komunalne djelatnosti u Austriji i Njemačkoj.

8 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 41/01, 55/01, 76/10, 85/10.

9 Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 19/13 (pročišćeni tekst)

10 Komunalno gospodarstvo je zajednički naziv za djelatnosti za koje je propisano da se obavljaju kao komunalne djelatnosti. O pojmu komunalnog gospodarstva više vidjeti kod Antić, T., op. cit., str. 22.-24. Komunalno gospodarstvo kao gospodarska grana značajno sudjeluje u ukupnom gospodarstvu Republike Hrvatske. Zapošljava oko 4% ukupno zaposlenih, ostvaruje oko 2% ukupnog prihoda gospodarstva te ima vrijednost oko 4% ukupne imovine gospodarstva Republike Hrvatske. Podaci dostupni na stranicama Hrvatske gospodarske komore http://www.hgk.hr/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1278079637komunalno_2009.pdf (posjećeno 23.7.2013.).

11 Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 16.

osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne osigurati trajno i kvalitetno obavljanje tih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja te osigurati javnost rada.

2. ORGANIZACIJSKI OBLICI OBAVLJANJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Iako, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te ZKG-u komunalne djelatnosti obavljaju jedinice lokalne samouprave, one nisu slobodne u izboru organizacijskog oblika obavljanja ovih djelatnosti. Komunalne djelatnosti danas se općenito obavljaju kroz jedan od tri organizacijska oblika: obavljanje komunalne službe pod neposrednim nadzorom lokalne uprave, osnivanje posebne pravne osobe za obavljanje komunalne službe te obavljanje komunalne službe od strane treće osobe.¹²

ZKG izričito propisuje organizacijske oblike obavljanja komunalnih djelatnosti, propisujući da komunalne djelatnosti mogu obavljati: 1. trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave, 2. javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, 3. služba – vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave, 4. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, 5. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.¹³

ZKG zasebno uređuje obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava (čl. 7. ZKG-a), vlastitog pogona (čl. 8.–10. ZKG-a), davanjem koncesije (čl. 11.-14. ZKG-a) te na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova (čl. 15. ZKG-a).

2.1. Komunalna trgovačka društava kao organizacijski oblik

2.1.1. Odabir vrste trgovačkog društva i specifičnosti osnivanja

Najveći broj komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj obavljaju u tu svrhu osnovana trgovačka društva.¹⁴ Za trgovačka društva kao organizacijske oblike obavljanja komunalnih djelatnosti, ZKG-om je izričito propisano da njihov osnivač mora biti jedinica lokalne samouprave. To međutim ne znači da druga trgovačka društva ne mogu obavljati komunalne djelatnosti. Međutim, njima će biti potrebna, kao

12 Đerđa, D., Problematika vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46., br. 1., 2009., str. 172., gdje se poziva na Pavić, Ž., Upravnopravni aspekti urbanizacije, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1988., str. 249. Sarvan, D., op. cit., str. 1071.

13 Čl. 4. st. 1. ZKG-a.

14 Đerđa, D., Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture, cit., str. 217., naglašava svijest vlada mnogih zemalja o činjenici da javni sektor ne može zadovoljiti rastuću potražnju za kvalitetom i kvantitetom pružanja usluga te infrastrukturom potrebnom za obavljanje ovih djelatnosti, pa nastoje stvoriti uvjete za ulazak privatnog sektora u poljima gdje se javni sektor pokazuje neuspješnim.

uvjet za obavljanje djelatnosti, posebna pravna osnova: ugovor o koncesiji ili ugovor o povjeravanju komunalnih poslova sklopljen s jedinicom lokalne samouprave.

Radi osiguranja trajnog i kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti, ZKG omogućava jedinicama lokalne samouprave **zajedničko obavljanje djelatnosti za više jedinica lokalne samouprave** tako da više jedinica lokalne samouprave mogu zajednički organizirati obavljanje komunalnih djelatnosti kroz organizacijske oblike propisane ZKG-om. Ujedno, jedinica lokalne samouprave koja nije u mogućnosti samostalno osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti, odlukom svoga predstavničkog tijela obavljanje ovih poslova može povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave na području iste ili druge županije na temelju pisanog ugovora.¹⁵ 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 koje osnivaju jedinice lokalne samouprave u svom suvlasništvu (čl. 4. st. 4. ZKG-a).¹⁶ Riječ je o kogentnoj odredbi ZKG-a za čiju je primjenu potrebno ispunjenje dvaju uvjeta: da se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu.¹⁷

Dalje se odredbom čl. 7. ZKG-a zahtijeva da jedinica lokalne samouprave u komunalnom trgovačkom društvu drži većinski dio dionica odnosno udjela. Dakle, zahtijeva se kumulativno ispunjenje dvaju uvjeta: jedinica lokalne samouprave mora biti osnivač komunalnog društva i mora u njemu držati većinu dionica odnosno udjela. Iduće je pitanje, **mora li jedinica lokalne samouprave biti jedini osnivač komunalnog društva** ili suosnivač može biti i druga pravna ili fizička osoba? Iz formulacije ZKG-a zaključujemo da se jedinica lokalne samouprave mora pojaviti kao jedini osnivač komunalnog trgovačkog društva, osim u slučajevima iz čl. 4. st. 2.

15 Čl. 4. st. 3. ZKG-a.

16 Autorice ukazuju na neadekvatno korištenje pojma „suvlasništvo“, budući da trgovačka društva ne mogu biti u „suvlasništvu“. Ovdje bi bilo ispravnije govoriti o „držanju dionica/udjela“.

17 Sukladno odredbi čl. 35. Zakona o otocima, Narodne novine, br. 34/99, 149/99, 32/02, 33/06, na otoku koji ima dva ili više gradova, odnosno općina i na čijem se području proteže sustav komunalne infrastrukture koja čini jedinstvenu i nedjeljivu cjelinu, obalno-otočna županija kojoj pripada taj otok u okviru svojega samoupravnog djelokruga, te otočni i obalno-otočni gradovi i općine na tom otoku osiguravaju zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti što se odnose na skupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada, kao i vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, te zajednički organiziraju prijevoz putnika u javnom prijevozu na otoku. Uz te djelatnosti, obalno-otočna županija u okviru svoga samoupravnog djelokruga, te otočni i obalno-otočni gradovi i općine mogu na temelju odluka predstavničkog tijela gradova, odnosno općina, organizirati zajedničko obavljanje drugih djelatnosti od njihova interesa koje se smatraju komunalnima prema ZKG-u.

Na zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti osvrće se Sarvan, D., *Trgovačka društva i ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave*, Informator-male stranice, br. 5449-5450., 2006., str. 3., gdje zauzima stajalište da je *ratio legis* odredbe čl. 4. st. 4. očuvanje cjelovitosti sustav komunalne infrastrukture koji se proteže na području više jedinica lokalne samouprave. Isto stajalište zauzimaju i Tolić, V., Bolfek, B., Tokić, M., *Načini obavljanja komunalnih djelatnosti u sustavu komunalnog gospodarstva, Praktični menadžment*, vol. 2., br. 2., 2011., str. 103.

i st. 4. ZKG-a kada se kao osnivači može pojaviti više jedinica lokalne samouprave, odnosno kada se kao osnivači moraju pojaviti jedinice lokalne samouprave na čijem se području proteže sustav komunalne infrastrukture koji čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu.

Komunalno trgovačko društvo može biti osnovano kao dioničko društvo (d.d.) ili društvo s ograničenom odgovornošću (d.o.o.). Odabere li jedinica lokalne samouprave dioničko društvo kao organizacijski oblik, moguće ga je osnovati samo simultanim osnivanjem na koje se primjenjuju odredbe Zakona o trgovačkim društvima¹⁸ (dalje u tekstu: ZTD) kojima se uređuje simultano osnivanje društva (čl. 177.-194. ZTD-a). Sukcesivno osnivanje je isključeno.

Ako se komunalno društvo osniva u obliku društva s ograničenom odgovornošću, postupak osnivanja društva s ograničenom odgovornošću prilagođava se specifičnostima osnivača. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi **odluku o osnivanju** koja zamjenjuje izjavu osnivača. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave je kolegijalno tijelo.¹⁹ Ako više jedinica lokalne samouprave osniva trgovačko društvo za obavljanje komunalnih djelatnosti, zbog ranije navedenih razloga, dvije jedinice lokalne samouprave **sklapaju društveni ugovor** kojega prihvaćaju predstavnička tijela tih jedinica lokalne samouprave donošenjem **odluke o prihvatanju društvenog ugovora**.²⁰

2.1.2. Obveza držanja većinskog udjela

Daljnji uvjet koji je nužan za obavljanje komunalnih djelatnosti u obliku komunalnog trgovačkog društva je držanje većinskog dijela dionica (odnosno udjela u d.o.o.-u) od strane jedinice lokalne samouprave. Iako će jedinica lokalne samouprave u pravilu biti jedini osnivač, ona može naknadno otuđiti dio poslovnih udjela, odnosno dionica tog komunalnog društva, ali pritom ne smije izgubiti većinski udio.

U pravu društava i u poslovnoj praksi trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj većinski udio uobičajeno se povezuje s postojanjem više od 50% glasačkih prava u društvu o kojem je riječ, pri čemu se odnos glasačke snage u društvu najčešće podudara i s istovjetnom zastupljenošću u temeljnom kapitalu. No ta se dva postotka ne moraju nužno podudarati. Netko može imati većinski udio u temeljnom kapitalu, a da pritom nema većinski udio u odlučivanju, jer su primjerice izdane različite vrste dionica u kojima je različito dimenzionirano pravo glasa. Povlaštene dionice bez prava glasa dat će željeni udjel u temeljnom kapitalu, ali ne i udjel u glasačkim pravima. Taj je razmjer prisutan samo kod imatelja redovitih dionica. Kako ZKG nigdje izrijekom ne

18 Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine, br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 144/12, 68/13.

19 Temeljem čl. 35. st. 1. t. 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedincu lokalne samouprave.

20 Čl. 387. ZTD-a. O radnjama tijela jedinice lokalne samouprave u postupku osnivanja komunalnog trgovačkog društva vidjeti više kod Sladoljev, K., Postupak osnivanja trgovačkog društva za komunalne djelatnosti u suvlasništvu više jedinica lokalne samouprave, Pravo i porezi, br. 9., 2002., str. 55.-57.

zabranjuje izdavanje različitih vrsta dionica smatramo da se postotak sudjelovanja u temeljnom kapitalu i postotak držanja glasačkih prava mogu razlikovati.

S druge strane, držanje većinskog udjela ili većinskog prava u odlučivanju ne mora uvijek biti povezano s držanjem bloka od barem 50% glasačkih prava u društvu u kojem je riječ. Ako primjerice društvo stekne svoje vlastite dionice, glasačka prava iz tih dionica miruju,²¹ pa se onda većinski udio smanjuje za onaj postotak koliki je postotak vlastitih dionica koje društvo drži. ZKG ne zabranjuje stjecanje vlastitih dionica, od strane komunalnog društva, stoga je taj scenarij izvediv.²²

Iduće je pitanje obuhvaća li držanje udjela u komunalnom društvu samo, tzv. izravno držanje (jedinica lokalne samouprave upisana je u knjigu dioničara) ili dolaze u obzir i razni drugi oblici neizravnog držanja. Primjerice, jedinica lokalne samouprave založila je predmetne dionice, radi pribavljanja kredita, ali je ona ta, a ne založni vjerovnik koja izvršava glasačka prava. Ili je jedinica lokalne samouprave ta koja je prenijela dionice nekom drugom društvu kojeg ona kontrolira. Kako bi se utvrdilo ima li jedinica lokalne samouprave većinski udjel u komunalnom društvu, postavlja se pitanje uračunavaju li se njoj i takva držanja dionica, putem osoba koje ona kontrolira. Pravo društava, a osobito pravo tržišta kapitala poznaju razne neizravne oblike držanja dionica, te su točno precizirani uvjeti kome se dionice koje se drže neizravno pribrajaju i o čemu to ovisi. S dinamiziranjem korporativne strukture na način da se jedinici lokalne samouprave dopusti da nudi drugima dionice iz svog osnivačkog portfelja, može se postići ostvarenje raznih osnivačkih ciljeva, među inima i pribavljanje prihvatljivih izvora financiranja, a opet do mjere da većinski udio ne bude doveden u pitanje. Taj ulazak modernog oblika gospodarenja u jedinice lokalne samouprave moguć je i potreban, jer dionice tih društava mogu poslužiti i kao vrijedan predmet osiguranja tražbine, što omogućuje učinak financijske poluge.

Ako su u pitanju udjeli društava s ograničenom odgovornošću, s obzirom na to da isti nisu vrijednosni papiri, njihova je prometljivost manja, pa je onda put do ostvarenja naprijed navedenih ciljeva različit nego kod dioničkog društva. Društvo s ograničenom odgovornošću ne može izdavati svoje udjele u obliku vrijednosnih papira, ali može izdavati obveznice, pa je to također jedan od mogućih putova financiranja tog društva, iako se najčešće kao emitenti obveznica pojavljuju same jedinice lokalne samouprave.

Propisavši „većinski dio dionica, odnosno udjela“ kao relevantan i kognentan zakonodavac se nije odlučio za financijski manje zahtjevan, ali još uvijek dovoljno učinkoviti, tzv. kontrolni udio.²³ Radi se o postotnom udjelu od 25% glasačkih prava,

21 Čl. 235. ZTD-a.

22 Stjecanje vlastitih dionica uređeno je čl. 233. ZTD-a.

23 U doktrini se kontrola najčešće definira kao držanje određenoga postotka glasačkih prava u društvu čime se utječe na donošenje ključnih odluka, kojima se može posredno ili neposredno utjecati na poslove društva. Parać, Z., *Dileme oko preuzimanja javnih dioničkih društava*, Pravo u gospodarstvu, god. 42., svezak 4., srpanj, 2003., str. 45., Petrović, S., *Pripajanje dioničkih društava i druge koncentracije u pravu društava* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Zagrebu, 1998., str. 103., Kocbek, M., Plavšak, N., Pšeničnik, D., *Zakon o prevzemih* (ZPre-1), GV Založba, Ljubljana, 2006., str. 23., Van Gerven, D., *Common Legal Framework for Takeover Bids in Europe*, Volume I, Cambridge University Press, 2008., str. 16., Nenova, T.,

koji omogućava onome koji ima taj postotak kontrolu nad društvom, tako da taj dioničar postaje, tzv. *blocking minority*, odnosno postaje onaj dioničar bez čije se privole ne može donijeti niti jedna važnija odluka u društvu. Međutim to nije dioničar koji ima većinu glasova. Ako je riječ o dioničkim društvima čije dionice kotiraju na burzi, već je i taj postotni udio okidač koji nalaže imatelju tog bloka dionica da objavi ostalim dioničarima ponudu za preuzimanje njihovih dionica. Za ulagatelje na tržištu kapitala okolnost da je netko postao *controlling shareholder*, znak je da se glasačka moć počinje koncentrirati u rukama jednog dioničara ili dioničara s kojima on zajednički djeluje, pa je to ujedno i razlog zbog kojeg taj dioničar koji zadobiva kontrolu mora ponuditi mogućnost izlaska svim ostalim dioničarima iz društva kroz ponudu za preuzimanje.

Zasebno je pitanje isključenja prava glasa dioničara odnosno člana društva, odnosno u konkretnom slučaju nemogućnost glasovanja jedinice lokalne samouprave na glavnoj skupštini (skupštini) društva. ZTD u čl. 293. izričito propisuje da nitko ne može ostvarivati pravo glasa za sebe ni za koga drugoga kad se odlučuje hoće li mu se dati razrješenica, o njegovu oslobođenju od neke obveze ili o ostvarenju zahtjeva kojega društvo ima prema njemu. Dakle, ako bi se na glavnoj skupštini komunalnog trgovačkog društva donosila odluka o oslobođenju od obveze jedinice lokalne samouprave koju ona ima prema komunalnom društvu ili pak odluka o ostvarenju zahtjeva kojega komunalno društvo ima prema jedinici lokalne samouprave, jedinici lokalne samouprave kao dioničaru društva bilo bi isključeno pravo glasa. Društvo statutom ne bi moglo proširiti razloge za isključenje prava glasa na glavnoj skupštini.²⁴

Ako bi komunalno društvo bilo ustrojeno kao d.o.o., temeljem odredbe čl. 445. st. 5. ZTD-a na skupštini ne može o odluci glasovati osoba kojoj se tom odlukom pribavlja neka korist ili se oslobađa neke obveze. Isto vrijedi i kada se odlučuje o pravnome poslu između člana i društva te o pokretanju ili rješenju spora među njima. Glasuje li dioničar, odnosno član (jedinica lokalne samouprave) na glavnoj skupštini (skupštini) komunalnog trgovačkog društva kada je njegovo pravo glasa isključeno, tako dani glas je ništetan, što bi imalo za posljedicu mogućnost pobijanja donesene odluke.²⁵ Međutim, ako bi sve dionice ili udjele držala jedinica lokalne samouprave odredbe o isključenju prava glasa se ne bi primjenjivale, budući da bi njihova primjena dovela do nemogućnosti donošenja ovih odluka na glavnoj skupštini (skupštini) društva.²⁶

2.2 Položaj trgovačkih društava u obavljanju djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje

Sukladno odredbama ZKG-a pod opskrbom pitkom vodom podrazumijevali su

The value of corporate voting rights and control: A cross-country analysis, *Journal of Financial Economics*, vol. 68., 2003., str. 325.

24 Vidi čl. 173. st. 4. ZTD-a.

25 Isto stajalište zauzima i Barbić, J., *Pravo društava, Društva kapitala, Organizator*, Zagreb, 2010., str. 555.

26 *Ibid.*, str. 550., gdje se poziva na Hüffer, U., *Aktiengesetz*, München, 2006., str. 762.

se poslovi zahvaćanja, pročišćavanja i isporuke vode za piće, dok se pod odvodnjom i pročišćavanjem otpadnih voda podrazumijevala odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, odvodnja atmosferskih voda, te crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama.²⁷

Pored uvjeta koji su ZKG-om propisani za organizacijske oblike obavljanja komunalnih djelatnosti, za djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda istim se Zakonom davala mogućnost obavljanja ovih djelatnosti i trgovačkom društvu u pretežnom vlasništvu²⁸ države, odnosno županije, kada se ta djelatnost obavljala za područje ili dijelove područja više jedinica lokalne samouprave putem magistralnih sustava u vlasništvu toga društva, a uvjeti i način obavljanja tih poslova utvrđivali su se ugovorom s jedinicom lokalne samouprave (čl. 5. ZKG-a). Ova zakonska odredba otvarala je pitanje što se to smatralo „prežitim vlasništvom“ države odnosno županije? Vjerojatno se mislilo na većinski udio o kojem sada govori zakon.

Godine 2009. donesen je novi Zakon o vodama²⁹ (dalje u tekstu: ZOV) kojim se značajno zadire u uređenje obavljanja djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda. Naime, ZOV koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine³⁰ stavio je izvan snage odredbe ZKG-a u dijelu koji se odnosi na obavljanje ove komunalne djelatnosti.³¹

U bitnome su izmijenjene odredbe ZOV-a kojima se uređuje obavljanje djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda i to prvenstveno pitanja pravnog statusa i predmeta poslovanja isporučitelja vodnih usluga. Novi ZOV govori o djelatnostima javne vodoopskrbe i javne odvodnje pri čemu pod **javnom vodoopskrbom** podrazumijeva djelatnost zahvaćanja podzemnih i površinskih voda namijenjenih ljudskoj potrošnji i njihova kondicioniranja te isporuka do krajnjega korisnika ili do drugoga isporučitelja vodne usluge, ako se ti poslovi obavljaju putem građevina javne vodoopskrbe te upravljanje tim građevinama.³² Pod **javnim odvodnjom** podrazumijeva se djelatnost skupljanja otpadnih voda, njihova dovođenja do uređaja za pročišćavanje, pročišćavanja i izravnoga ili neizravnoga ispuštanja u površinske vode, obrade mulja koji nastaje u procesu njihova pročišćavanja, ako se ti poslovi obavljaju putem građevina javne odvodnje te upravljanje tim građevinama. Javna odvodnja uključuje i crpljenje i odvoz otpadnih voda iz septičkih i sabirnih jama.³³

ZOV iz 2009. godine izmijenjen je novelom iz 2013. godine.³⁴ Osnovni cilj

27 Čl. 3. st. 2. i 3. ZKG-a.

28 Autorice i ovdje naglašavaju nužnost izmjene korištenoga pojma „vlasništva“ nad trgovačkim društvom.

29 Zakon o vodama, Narodne novine, br. 153/09.

30 Zakon je izmijenjen 2011. godine dva puta i to Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 63/11 i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, Narodne novine, br. 130/11.

31 Čl. 258. st. 1. ZOV-a.

32 Čl. 3. st. 1. t. 29. ZOV-a.

33 Čl. 3. st. 1. t. 28. ZOV-a.

34 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, Narodne novine, br. 56/13.

donošenja novih odredaba usklađivanje je hrvatskoga pravnog poretka s pravnom stečevinom EU-a iz područja vodnog gospodarstva, prvenstveno s Okvirnom Direktivom o vodama³⁵ te usklađivanje sa Zakonom o općem upravnom postupku³⁶ i Zakonom o koncesijama.³⁷ Novela ZOV-a iz 2013. godine stupila je na snagu 18. svibnja 2013. godine.

2.2.1. Pravni status javnog isporučitelja vodnih usluga

Sukladno ZOV-u djelatnost javne vodoopskrbe i javne odvodnje obavljaju **javni isporučitelji vodne usluge** koji su izričito zakonskom odredbom donesenom 2009. godine bili određeni kao trgovačko društvo ili ustanova u kojem udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu, odnosno osnivačko pravo imaju isključivo jedinice lokalne samouprave.³⁸ Ova je odredba izmijenjena novelom ZOV-a iz 2013. godine tako da je javni isporučitelj vodnih usluga javne vodoopskrbe ili javne odvodnje **trgovačko društvo u kojem sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu imaju jedinice lokalne samouprave ili trgovačka društva u kojima sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu izravno imaju jedinice lokalne samouprave, odnosno ustanova kojoj je osnivač jedinica lokalne samouprave.**³⁹

Dakle, sukladno noveli ZOV-a iz 2013. godine, **osnivači javnog isporučitelja vodnih usluga** mogu biti isključivo **jedinice lokalne samouprave ili trgovačko društvo** u kojem sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu izravno imaju jedinice lokalne samouprave odnosno **ustanova** kojoj je osnivač jedinica lokalne samouprave.⁴⁰ Navedenom je odredbom proširen model osnivanja javnih isporučitelja vodnih usluga. Dok je prema ranijem ZOV-2009 osnivačko pravo imala samo jedinica lokalne samouprave sada je proširen krug osoba koje su nositelji toga prava. Međutim, javni isporučitelj vodnih usluga sukladno ZOV-2009 mogla je biti i ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, dok prema novom uređenju ona ima pravo osnovati trgovačko društvo koje će obavljati djelatnosti javne vodoopskrbe i javne

35 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (Water Framework Directive), OJ L 327, 22.12.2000., str. 1.-73. Plan provedbe vodno-komunalnih direktiva koji sadrži aktivnosti i rokove za provedbu ovih direktiva dostupan je na <http://www.voda.hr/ppvkd/Dokumenti/PLAN%20PROVEDBE%20VODNO-KOMUNALNIH%20DIREKTIVA%20-%20HRVATSKI.pdf> (posjećeno 24. 07. 2013.).

36 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.

37 Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 143/12.

38 Čl. 202. st. 1. ZOV-a. Godine 2009. za obavljanje vodoopskrbe djelatnosti bilo je registrirano 135 trgovačkih društava. Više podataka dostupno u Ekonomsko financijski aspekti provedbe vodno-komunalnih direktiva, Ekonomski institut, Zagreb, dostupno na: http://www.voda.hr/ppvkd/Dokumenti/Ekonomsko-financijski_aspekti_provedbe_vodno-komunalnih_direktiva_Sazetak.pdf (posjećeno 24.7.2013.).

39 Čl. 101. ZOV-2013.

40 Iznimno jedinica područne (regionalne) samouprave može biti osnivač javnih isporučitelja vodnih usluga koji isporučuje vodu namijenjenu ljudskoj potrošnji isključivo drugim isporučiteljima vodnih usluga. U tom slučaju jedinica područne (regionalne) samouprave ima ovlasti i obveze koje po ZOV-u ima jedinica lokalne samouprave u djelatnostima javne vodoopskrbe (čl. 204. ZOV-a).

odvodnje.

Sukladno odredbi čl. 202. st. 3. ZOV-a **stekne li treća osoba poslovni udio, dionice** ili osnivačka prava u javnom isporučitelju vodnih usluga, javnom isporučitelju vodnih usluga **prestaje pravni status** javnog isporučitelja vodnih usluga i pravo obavljati djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje.

Zakonodavac je isporučiteljima usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje dao **prijelazno razdoblje od jedne godine** od stupanja na snagu Pravilnika o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe,⁴¹ dakle do 16. ožujka 2012. godine za usklađivanje pravnog statusa.⁴² Novelom ZOV-a iz 2013. godine produžen je rok za usklađenje pravnog statusa isporučitelja vodnih usluga s donesenim odredbama **do 31. prosinca 2013. godine.**

Izričitom zakonskom odredbom čl. 201. st. 2. ZOV-a jedinice lokalne samouprave mogu drugim pravnim i fizičkim osobama dati koncesiju za javne usluge i javne radove. Osnovno je pravilo da se **koncesija** za javne usluge i javne radove **ne daje za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje.**⁴³ Međutim, **iznimno** pravna osoba može koncesijom steći pravo pružanja javne usluge **pročišćavanja otpadnih voda** i/ili pravo izvođenja ili **projektiranja i izvođenja radova** u djelatnosti pročišćavanja otpadnih voda te pravna ili fizička osoba može koncesijom steći pravo pružanja javne usluge **pražnjenja i odvoza otpadnih voda** iz septičkih i sabirnih jama. Ujedno, pravna ili fizička osoba može koncesijom steći pravo pružanja usluge **javnoga navodnjavanja** i/ili pravo izvođenja ili **projektiranja i izvođenja radova** u djelatnosti javnoga navodnjavanja. Na temelju odredbi ZOV-a ne daje se koncesija za javne usluge, niti za javne radove koji uključuju gospodarsko korištenje voda iz čl. 163. st. 1. t. 1. i 2. ZOV-a.⁴⁴

Zakonodavac zasebno uređuje položaj osoba koje isporučuju vodnu uslugu javne vodoopskrbe na temelju ZKG-a, a koje nisu javni isporučitelj vodne usluge na temelju dobivene koncesije za javne usluge i javne radove. Zakonom iz 2009. godine u prijelaznim i završnim odredbama bilo je propisano da oni nastavljaju obavljati djelatnost javne vodoopskrbe do isteka akta kojim im je pravo na obavljanje te djelatnosti povjereno. Međutim, novela ZOV-a iz 2013. godine propisuje da oni nastavljaju obavljati djelatnost javne vodoopskrbe **do 31. ožujka 2015. godine.**

Iz odredaba ZOV-a donesenih 2009. godine proizlazi da se djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje **ne mogu obavljati putem pogona jedinica lokalne samouprave**, što je bilo moguće prije donošenja tih odredaba, primjenom ZKG-a.

Odredbama čl. 258. st. 2. ZOV-2009 jedinice lokalne samouprave u kojima je obavljanje komunalnih djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda bilo ustrojeno sukladno ZKG-u, bile su dužne uskladiti obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje s odredbama ZOV-2009 u roku od

41 Pravilnik o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe, Narodne novine, br. 28/11.

42 Čl. 258. st. 3. ZOV-2009.

43 Koncesija za javne usluge i javne radove uređena je čl. 171. ZOV-a.

44 Čl. 163. st. 1. t. 1. i 2. ZOV-a propisuje: "Koncesija za korištenje voda potrebna je za: 1. korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije, 2. korištenje vodne snage za pogon uređaja, osim proizvodnje električne energije...".

dvije godine od njegovog stupanja na snagu, dakle do 1. siječnja 2012. godine.

2.2.2. *Predmet poslovanja javnog isporučitelja vodne usluge*

Godine 2009. unosi se još jedna značajna novina u obavljanju djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Izričito se propisuje da javni isporučitelj vodne usluge **ne može obavljati druge djelatnosti, osim djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje** (čl. 202. st. 2. ZOV-a).

Dalje zakonodavac izričito propisuje sankciju za nepostupanje u skladu s donesenom odredbom na način da javnom isporučitelju vodne usluge prestaje pravni status javnoga isporučitelja vodnih usluga i pravo obavljati djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Zakonodavac je propisao rok od jedne godine od stupanja na snagu Pravilnika o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe,⁴⁵ dakle do 16. ožujka 2012. godine za usklađivanje pravnog statusa i predmeta poslovanja javnih isporučitelja vodne usluge.⁴⁶ Međutim, zakonodavac kao posebnu kategoriju izdvaja isporučitelje komunalnih usluga u djelatnostima opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda čiji je pravni status uređen sukladno ZKG-u i koji obavljaju i druge komunalne djelatnosti sukladno ZKG-u. Toj je kategoriji isporučitelja dan **rok od tri godine** od stupanja na snagu ZOV-2009 za isključenje drugih komunalnih djelatnosti iz svog predmeta poslovanja. Dakle oni su to bili dužni učiniti do 1. siječnja 2013. godine.⁴⁷ Međutim, novelom ZOV-a iz 2013. godine produžen je rok za usklađenje pravnog statusa i predmeta poslovanja svih isporučitelja vodnih usluga s donesenim odredbama **do 31. prosinca 2013. godine.**

Zakonodavac izričito odredbom čl. 258. st. 5. ZOV-2009 kao i odredbom čl. 145. novele ZOV-a iz 2013. godine propisuje da se na vodoopskrbnom području ili aglomeraciji tih isporučitelja, **neće** iz sredstava državnoga proračuna, naknade za korištenje voda i naknade za zaštitu voda, **sufinancirati** projektiranje, građenje, rekonstrukciju ili sanaciju komunalnih vodnih građevina, **ako isporučitelji komunalnih usluga** u djelatnostima opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda **ne usklade svoj pravni status i predmet poslovanja** s odredbama ZOV-a.⁴⁸

Novina koju je donijela novela ZOV-a iz 2013. godine širenje je djelatnosti isporučitelja vodnih usluga tako da oni sada mogu obavljati djelatnost ispitivanja zdravstvene ispravnosti vode za piće za vlastite potrebe, izvođenja priključaka iz čl. 212. st. 2. ZOV-a, umjeravanja vodomjera i proizvodnje energije za vlastite potrebe ako ispunjavaju uvjete iz posebnih propisa. Ujedno, isporučitelj vodnih usluga javne odvodnje koji posjeduje vodopravnu dozvolu za ispuštanje otpadnih voda ili rješenje o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša i koji upravlja građevinama za javnu odvodnju i/ili uređajem za pročišćavanjem otpadnih voda s prihvatnim opterećenjem većim

45 Pravilnik o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe, Narodne novine, br. 28/11.

46 Čl. 258. st. 3. ZOV-2009.

47 Čl. 258. st. 4. ZOV-2009.

48 Sukladno čl. 23. ZOV-a komunalne vodne građevine vlasništvo su javnog isporučitelja vodne usluge.

od 100 000 ekvivalent stanovnika (ES) dužan je obavljati i djelatnost uzorkovanja i ispitivanja kakvoće vlastitih otpadnih voda ako ispunjava uvjete iz posebnih propisa.⁴⁹

Za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje pravne osobe koje imaju status javnih isporučitelja vodne usluge moraju ispunjavati posebne uvjete tehničke opremljenosti te brojnosti i stručnosti zaposlenika.⁵⁰ Navedeni se uvjet više ne traži za upis tih djelatnosti u sudski registar, što se zahtijevalo do stupanja na snagu novele ZOV-a iz 2013. godine.

3. NUŽNOST RESTRUKTURIRANJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA U OBAVLJANJU DJELATNOSTI OPSKRBE PITKOM VODOM, ODVODNJE I PROČIŠĆAVANJE OTPADNIH VODA

Zadiranje u pitanje pravnoga statusa i predmeta poslovanja javnih isporučitelja vodne usluge donošenjem ZOV-a 2009. godine te izmjene i dopune ZOV-a 2013. godine nametnulo je nužnost njihova restrukturiranja. Za pitanje restrukturiranja komunalnih trgovačkih društava koji obavljaju djelatnost javne vodoopskrbe i javne odvodnje relevantne su odredbe čl. 201., 202. i 258. ZOV-a, odredbe ZKG-a i ZTD-a.

Temeljem noveliranog čl. 202. st. 1. ZOV-a u trgovačkom društvu koje je javni isporučitelj vodnih usluga sve udjele, odnosno dionice moraju držati jedinice lokalne samouprave ili trgovačka društva u kojima sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu izravno imaju jedinice lokalne samouprave, odnosno ustanova kojoj je osnivač jedinica lokalne samouprave. Dva potonja oblika držanja podrazumijevaju držanje putem osobe koju „kontrolira“ jedinica lokalne samouprave. Novela ZOV-a iz 2013. godine određuje rok za usklađenje pravnog statusa isporučitelja ovih usluga do 31. prosinca 2013. godine. Za objašnjenje primjenjivog oblika restrukturiranja potrebno je krenuti od odredaba ZKG-a te uzeti u obzir ZOV iz 2009. godine koji je stavio izvan snage odredbe ZKG-a kojima se uređuje pružanje vodnih usluga.

Sukladno odredbama ZKG-a, komunalne djelatnosti mogu obavljati razni subjekti na nekoliko osnova:

- 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.

Kada komunalnu djelatnost obavlja trgovačko društvo, jedinica lokalne samouprave u njemu mora držati većinski dio dionica, odnosno udjela.⁵¹ Ujedno, sukladno odredbi čl. 5. ZKG-a, komunalnu djelatnost opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda može obavljati i trgovačko društvo u pretežitom vlasništvu države, odnosno županije, kada se ta djelatnost obavlja za područje ili

49 Čl. 202. st. 4. i 5. ZOV-a.

50 Posebni uvjeti propisani su Pravilnikom o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe, Narodne novine, br. 28/11, koji je stupio na snagu 16. ožujka 2011. godine. Ispunjenje uvjeta utvrđuje Ministarstvo rješenjem u upravnom postupku.

51 Čl. 7. ZKG-a.

dijelove područja više jedinica lokalne samouprave putem magistrálnih sustava u vlasništvu toga društva, a uvjeti i način obavljanje tih poslova utvrđuju se ugovorom s jedinicom lokalne samouprave. Dakle, za obavljanje komunalnih djelatnosti od strane trgovačkih društava zahtijeva se kumulativno ispunjenje dvaju uvjeta: osnivač komunalnog trgovačkog društva mora biti jedinica lokalne samouprave koja u njemu mora držati većinu dionica, odnosno udjela.

ZOV iz 2009. godine definira javnog isporučitelja vodnih usluga kao trgovačko društvo ili ustanovu u kojem udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu, odnosno osnivačko pravo imaju isključivo jedinice lokalne samouprave. Dakle, za stjecanje svojstva javnog isporučitelja vodnih usluga zahtijeva se kumulativno ispunjenje dvaju uvjeta: prvi, osnivač mora biti jedinica lokalne samouprave te drugi, jedinica lokalne samouprave mora držati sve udjele odnosno dionice. Stjecanje dionica, poslovnih udjela ili osnivačkih prava u javnom isporučitelju vodnih usluga sankcionirano je prestankom statusa javnoga isporučitelja vodnih usluga i prava obavljati djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje.

Iznesenim odredbama može se govoriti o dva scenarija restrukturiranja kako bi došlo do usklađivanja s (novim) zahtjevima za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. U prvu skupinu spadala bi društva koja su obavljala komunalnu djelatnost opskrbe pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda prema ZKG-u, a koja nisu uskladila svoj status s odredbama ZOV-a. Drugom skupinom bila bi obuhvaćena ona trgovačka društva koja su uskladila svoj status sa ZOV-om ili su osnovana sukladno ZOV-u iz 2009. godine. Ujedno treba istaknuti da sukladno ZOV-u iz 2009. godine, a što novela iz 2013. godine nije izmijenila, već samo nadopunila, javni isporučitelji vodnih usluga ne mogu obavljati druge djelatnosti, osim javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Stoga, **pored potrebe usklađivanja pravnog statusa, javni isporučitelji vodne usluge moraju uskladiti i svoj predmet poslovanja**. Dakle, ako obavljaju i druge komunalne djelatnosti dužni su te djelatnosti isključiti iz svoga predmeta poslovanja. ZOV iz 2009. godine odredio je rok do 1. siječnja 2013. godine koji je produžen novelom iz 2013. godine do 31. prosinca 2013. godine.

3.1. Trgovačka društva koja su obavljala komunalnu djelatnost opskrbe pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda prema ZKG-u, a koja nisu uskladila svoj pravni status i predmet poslovanja s odredbama ZOV-a

I ZKG i ZOV zahtijevaju da osnivač komunalnog trgovačkog društva bude jedinica lokalne samouprave. Međutim, ZKG propisuje da jedinica lokalne samouprave mora držati većinu dionica, odnosno udjela u komunalnom trgovačkom društvu. **Sukladno ZOV-u sve dionice odnosno udjeli javnog isporučitelja vodne usluge moraju biti u rukama jedinica lokalne samouprave** ili trgovačkih društava u kojima sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu izravno imaju jedinice lokalne samouprave, odnosno ustanova kojoj je osnivač jedinica lokalne samouprave. Dakle, imatelji dionica, odnosno udjela bit će dužni prenijeti svoje dionice, odnosno

udjele stjecateljima koji su izričito određeni zakonskom odredbom ZOV-a i koji će tako postati jedini članovi trgovačkog društva.⁵²

Dalje je bitno da su trgovačka društva dužna uskladiti svoj predmet poslovanja s odredbama ZOV-a. Moguće su situacije da oni sukladno ZKG-u obavljaju samo djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, ali uz te djelatnosti mogu obavljati i druge komunalne djelatnosti. Potrebno je istaknuti da novi ZOV sada govori o djelatnostima javne vodoopskrbe i javne odvodnje koje definira u čl. 3. st. 1. t. 28. i 29. ZOV-a, a koje su u skladu s odredbama Okvirne direktive o vodama.⁵³ U prvom slučaju, dakle ako trgovačka društva obavljaju samo djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, oni nastavljaju obavljati te djelatnosti, ako se ti poslovi obavljaju putem građevina javne vodoopskrbe odnosno javne odvodnje te ako društvo upravlja tim građevinama, naravno uz ispunjenje ranije navedenog uvjeta o držanju dionica (udjela) u društvu.⁵⁴ U drugom slučaju, dakle ako uz djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda obavljaju i druge komunalne djelatnosti, primjerice održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i dr., oni će biti dužni isključiti iz svog predmeta poslovanja sve djelatnosti koje nisu obuhvaćene pojmom javne vodoopskrbe i javne odvodnje. *Argumentum a contrario*, ako žele zadržati obavljanje drugih komunalnih djelatnosti, dužni su iz svog predmeta poslovanja isključiti djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje.

3.1.1. Oblici restrukturiranja kada društvo zadržava obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje

Ako komunalna trgovačka društva imaju interes za obavljanjem djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje oni moraju iz svog predmeta poslovanja isključiti sve druge djelatnosti.

Oni mogu prenijeti te djelatnosti na one subjekte koji su ovlašteni na njihovo obavljanje. Ako se te djelatnosti doznaju trgovačkim društvima, može se raditi o prijenosu komunalnih djelatnosti na već postojeće trgovačko društvo ili na trgovačko društvo koje će se tek osnovati. Budući da prenošenje tih komunalnih djelatnosti zahtijeva i prenošenje određene infrastrukture za obavljanje te djelatnosti s aspekta prava društava bit će nužno provesti restrukturiranje komunalnog trgovačkog društva.

Prenošenje objekata komunalne infrastrukture,⁵⁵ koje će biti nužno učiniti s

52 Sarvan, D., Komunalne djelatnosti javna vodoopskrbe i javna odvodnja – preoblikovanje trgovačkih društava i pravno uređenje komunalne naknade, *Riznica*, br. 5., 2012., str. 60., gdje navodi primjer prijenosa udjela Istarske županije u temeljnom kapitalu Istarskog vodozaštitnog sustava d.o.o. Buzet na jedinice lokalne samouprave. Odluka o prijenosu poslovnih udjela Istarske županije u javnom isporučitelju vodnih usluga IVS – Istarski vodozaštitni sustav d.o.o. Buzet na jedinice lokalne samouprave u Istarskoj županiji objavljena je u Službenim novinama Istarske županije br. 18/11.

53 Čl. 2. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (Water Framework Directive), OJ L 327, 22.12.2000., str. 1.-73.

54 Vidi čl. 3. st. 1. t. 28. i 29. ZOV-a, a u svezi s čl. 201. ZOV-a.

55 Pod pojmom komunalne infrastrukture podrazumijevaju se objekti i uređaji komunalne

prenošenjem djelatnosti, otvara pitanje vlasništva nad tim objektima i uređajima. ZKG ne sadrži odredbe o vlasništvu nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture.⁵⁶ O tomu postoje različita stajališta. Prema jednom, komunalni objekti i uređaji su vlasništvo trgovačkog društva koje obavlja komunalnu djelatnost, u kojima jedinica lokalne samouprave drži većinski dio dionica, odnosno udjela, dok su prema drugom shvaćanju, komunalni objekti i uređaji vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Treće je stajalište da se radi o javnom dobru.⁵⁷ Za davanje odgovora na pitanje u čijem su vlasništvu objekti komunalne infrastrukture potrebno je krenuti od oblika komunalne djelatnosti koje obavlja trgovačko društvo. Dakle, za konkretnu problematiku usklađenja s odredbama ZOV-a, potrebno je voditi računa o komunalnim djelatnostima koje trgovačko društvo isključuje iz svog predmeta poslovanja. Primjerice, ako isključuje obavljanje komunalne djelatnosti održavanja groblja i krematorija, groblje je komunalni objekt u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi.⁵⁸

Restrukturiranje komunalnog trgovačkog društva može se provesti na nekoliko načina. Prvi način na koji bi se to moglo učiniti je provođenjem **statusne promjene podjele trgovačkog društva**. ZTD uređuje podjelu društava kapitala u Glavi VII.a (čl. 550.a-550.r).⁵⁹

Podjela se provodi razdvajanjem⁶⁰ i odvajanjem.⁶¹

infrastrukture kojima se obavljaju komunalne djelatnosti ili objekti i uređaji koji se koriste prilikom obavljanja ovih djelatnosti. Vidjeti više kod Đerđa, D., *Problematika vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj*, cit., str. 169.-171., gdje ističe propust hrvatskoga zakonodavca u određivanju opsega pojma objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Istu problematiku ističe i Sarvan, D., *Pretvorba komunalnih poduzeća i vlasništvo objekata i uređaja komunalne infrastrukture*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 28., br. 1., 2007., str. 7.

56 ZKG u čl. 30. st. 4. propisuje obvezu predstavničkom tijelu 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, donijeti Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za svaku kalendarsku godinu, a koji obvezatno sadrži: opis poslova s procjenom troškova za gradnju objekata i uređaja, te za nabavu opreme te iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje Programa s naznakom izvora financiranja djelatnosti.

57 Vidi više kod Đerđa, D., op. cit., str. 173., Sarvan, D., *Pretvorba komunalnih poduzeća i vlasništvo objekata i uređaja komunalne infrastrukture*, *Računovodstvo i financije*, br. 11., 2007., str. 121.-122., Sarvan, D., *Reforma komunalnoga gospodarstva – polazne premise de lege lata i de lege ferenda*, *Hrvatska pravna revija*, br. 10., 2009., str. 54., gdje ističu da je najveći broj infrastrukturnih objekata u vlasništvu komunalnih trgovačkih društava.

58 Čl. 2. Zakona o grobljima, *Narodne novine*, br. 19/98, 50/12.

59 Podjela je u europskom pravu uređena Šestom direktivom o podjeli društava kapitala iz 1982. godine, Sixth Council Directive 82/891/EEC of 17 December 1982 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty, concerning the division of public limited liability companies, *OJ L 378, 31.12.1982.*, str. 47.-54.

60 Čl. 550.a st. 2. ZTD-a propisuje: "Razdvajanje se provodi istodobnim prijenosom svih dijelova imovine društva koje se dijeli, uz njegov prestanak bez provođenja likvidacije, na dva ili više novih društava koja se osnivaju radi provođenja razdvajanja (razdvajanje s osnivanjem) ili na dva ili više društava koja već postoje (razdvajanje s preuzimanjem)."

61 Čl. 550.a st. 3. ZTD-a propisuje: "Odvajanje se provodi prijenosom jednog ili više dijelova

Budući da kod podjele razdvajanjem dolazi do prestanka društva koje se dijeli, taj vid statusne promjene ne bi se mogao primijeniti na slučaj kada društvo nastavlja poslovati zadržavanjem djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje u svom predmetu poslovanja.

Ovisno o tomu prenosi li se imovina na jedno ili više novih društava koja se osnivaju radi provođenja odvajanja ili na jedno ili više društava koja već postoje razlikujemo **odvajanje s osnivanjem**, o čemu je riječ u prvom slučaju, od **odvajanja s preuzimanjem**, u drugom slučaju.

Međutim, podjelu je dopušteno provesti na način da se dijelovi imovine istodobno prenose na nova društva i na društva koja već postoje.⁶² Ovdje je potrebno voditi računa da to novo društvo, odnosno društvo koje već postoji, a na koje se prenosi obavljanje neke komunalne djelatnosti koje ne čine vodne usluge, mora ispunjavati uvjete koji su propisani za njihovo obavljanje.

Provedba restrukturiranja kroz **odvajanje s osnivanjem** dijelom ovisi o tome mogu li se odredbe ZKG-a o ovlaštenom osnivaču primijeniti „iznad“ odredbi ZTD-a o statusnoj promjeni. S obzirom na to da je nastanak društva kroz statusnu promjenu poseban oblik „osnivanja“ mogla bi se prihvatiti dopustivost tog podoblika. Međutim, u konačnici bi svi parametri (oblik, većinski ili 100% udjel) morali biti u granicama koje propisuju posebni zakoni (ZKG, ZOV).

Oblik podjele koji bi se mogao primijeniti u konkretnom slučaju je odvajanje s preuzimanjem.

Svakako valja imati na umu da dioničari ili imatelji udjela u komunalnom društvu koje se dijeli, dakle ono koje prenosi komunalne djelatnosti na drugo društvo, stječu udjele ili dionice u društvu preuzimatelju razmjerno udjelima koji su im pripadali u društvu koje se dijeli. Ovdje valja naglasiti uvjet propisan ZKG-om kojim se traži da jedinica lokalne samouprave u komunalnom društvu mora imati većinu dionica (udjela), dakle taj će uvjet morati biti ispunjen za valjano prenošenje djelatnosti statusnom promjenom podjele osnivanjem s preuzimanjem. Konkretno, jedinica lokalne samouprave morat će držati većinu dionica (udjela) u društvu preuzimatelju da bi to društvo moglo obavljati komunalne djelatnosti. Međutim, ZTD daje mogućnost društvima provesti podjelu tako da članovi društva koje se dijeli ne stječu udjele u novim društvima u istom omjeru kao što im pripadaju u društvu koje se dijeli. U tom slučaju odluka će biti valjana donesena samo ako su za nju dani glasovi koji predstavljaju najmanje 9/10 temeljnoga kapitala društva koje se dijeli (čl. 550.h. st. 3. ZTD). Ujedno, svaki član društva koji je na zapisnik izjavio protivljenje odluci o podjeli ima pravo od svih društava koja sudjeluju u podjeli, kao solidarnih dužnika, zahtijevati preuzimanje udjela koji bi mu na temelju podjele pripali u tim društvima, uz plaćanje primjerene otpremnine u novcu.⁶³

Podjela će se provesti na način da uprave, odnosno izvršni direktori društva koje se dijeli i društva preuzimatelja sklapaju **ugovor o podjeli i preuzimanju**, odnosno

imovine društva koje se dijeli, a da to društvo ne prestaje, na jedno ili više novih društava koja se osnivaju radi provođenja odvajanja (odvajanje s osnivanjem) ili na jedno ili više društava koja već postoje (odvajanje s preuzimanjem).”

62 Čl. 550.a st. 4. ZTD-a.

63 Čl. 550.j. ZTD-a.

izrađuju **plan podjele**, ako se provodi podjela s osnivanjem.⁶⁴

Ugovor se sklapa **u obliku javnobilježničke isprave**.⁶⁵ Zakonom je propisana obveza upravi, odnosno izvršnim direktorima društva koje se dijeli izraditi **izvješće o podjeli**.⁶⁶ Ugovor o podjeli i preuzimanju, odnosno plan podjele mora provjeriti **revizor podjele** kojega imenuje trgovački sud.⁶⁷ Svoje izvješće revizor upućuje upravi, odnosno izvršnim direktorima društva koje se dijeli i njegovom nadzornom, odnosno upravnom odboru, ako taj postoji u društvu.⁶⁸

Nadzorni, odnosno upravni odbor komunalnog trgovačkog društva koje se dijeli dužan je provjeriti ugovor o podjeli i preuzimanju, odnosno plan podjele, kao i reviziju podjele te o namjeravanoj podjeli izraditi pisano izvješće. Svoje **izvješće nadzorni, odnosno upravni odbor** upućuje **glavnoj skupštini d.d.-a, odnosno skupštini d.o.o.-a**. Ako društvo nema nadzorni odbor, uprava društva prosljeđuje skupštini društva izvješće revizora sa svojim primjedbama, ako ih ima. Skupština društva može izabrati posebno povjerenstvo koje će provjeriti ugovor o podjeli i preuzimanju (plan podjele) te reviziju podjele i o tomu sastaviti pisano izvješće.^{69 70}

Sukladno izričitoj zakonskoj odredbi, **prije sazivanja glavne skupštine** potrebno

64 Za sadržaj ugovora o podjeli i preuzimanju vidi čl. 550.b. st. 2. ZTD-a kojim se uređuje sadržaj plana podjele. Pored podataka koje ugovor o podjeli i preuzimanju mora sadržavati temeljem odredbe čl. 550.b. st. 2. ZTD-a, valja istaknuti da ZTD u čl. 550.r zahtijeva navođenje u ugovoru podatka od kada udjeli u društvima preuzimateljima njihovim novim imateljima daju pravo na sudjelovanje u dobiti tih društava.

65 Čl. 550.r st. 2. t. 1. ZTD-a.

66 Zakonom je u čl. 550.d. propisan sadržaj izvješća o podjeli. O izvješću uprava, odnosno izvršni direktori odlučuju onako kao i inače odlučuju o vođenju poslova društva, ako za donošenje odluke o tom izvješću u statutu (društvenom ugovoru) nije propisan poseban način odlučivanja, primjerice da se o tome odlučuje jednoglasno. Barbić, J., op. cit., str. 1459.

Ovo se izvješće ne mora izraditi ako članovi u novim društvima dobivaju udjele u istom omjeru, kao što su im pripadali u društvu koje se dijeli, ili ako svi imatelji udjela daju izričitu izjavu u obliku javnobilježničke isprave o tome da se odriču izvješća o podjeli. Izričitu izjavu zamjenjuje jednoglasna odluka glavne skupštine d.d.-a ili jednoglasna odluka skupštine d.o.o.-a, zabilježena u javnobilježničkom zapisniku, o tomu da se uprava oslobađa obveze izrade izvješća o podjeli, ali samo ako su na skupštini društva koje se dijeli sudjelovali svi članovi društva koje se dijeli (čl. 550.d ZTD-a).

67 Čl. 550.e ZTD-a.

68 Revizija podjele nije potrebna ako članovi u novim društvima dobivaju udjele u istom omjeru kao što su im pripadali u društvu koje se dijeli, ili ako svi imatelji udjela u obliku javnobilježničke isprave daju izričitu izjavu o tomu da se odriču revizije podjele. Izričitu izjavu zamjenjuje jednoglasna odluka glavne skupštine d.d.-a ili jednoglasna odluka skupštine d.o.o.-a, zabilježena u javnobilježničkom zapisniku, o tomu da se članovi društva odriču revizije podjele, ali samo ako su na skupštini društva koje se dijeli sudjelovali svi članovi društva koje se dijeli (čl. 550.e ZTD-a).

69 Čl. 550.f. ZTD-a.

70 Izvješće nije potrebno ako članovi u novim društvima dobivaju udjele u istom omjeru kao što su im pripadali u društvu koje se dijeli, ili ako svi imatelji udjela u obliku javnobilježničke isprave daju izričitu izjavu o tomu da se odriču toga izvješća. Izričitu izjavu zamjenjuje jednoglasna odluka glavne skupštine d.d.-a ili jednoglasna odluka skupštine d.o.o.-a, zabilježena u javnobilježničkom zapisniku, o tomu da se nadzorni, odnosno upravni odbor oslobađa obveze izrade izvješća o podjeli, ali samo ako su na skupštini društva koje se dijeli sudjelovali svi članovi društva koje se dijeli (čl. 550.f. st. 3. ZTD-a).

je ugovor o podjeli i preuzimanju (plan podjele) dostaviti u sudski registar na čijem je području sjedište komunalnog trgovačkog društva koje se dijeli.⁷¹ Jedno od temeljnih upravljačkih prava u društvu je **pravo dioničara na obaviještenost** koje zakonodavac štiti na način da propisuje obvezu društvu staviti na uvid dioničarima isprave koje su značajne za donošenje odluke o podjeli i to istodobno s objavom sazivanja glavne skupštine društva.⁷² Ako nakon sklapanja ugovora o podjeli i preuzimanju, a prije dana održavanja glavne skupštine, odnosno skupštine komunalnog trgovačkog društva koje se dijeli na kojoj se donosi odluka o podjeli, dođe do bitne promjene imovine i obveza toga društva, uprava, odnosno izvršni direktori društva koje se dijeli moraju o tomu obavijestiti uprave, odnosno izvršne direktore svih društava preuzimatelja, kako bi o toj promjeni mogli izvijestiti svoje skupštine.⁷³

Odluku o podjeli društva donosi glavna skupština, odnosno skupština komunalnog trgovačkog društva koje se dijeli na način kako je to ZTD-om ili statutom, odnosno društvenim ugovorom (odlukom o osnivanju) predviđeno za donošenje odluke o izmjeni statuta odnosno društvenog ugovora. Bila bi valjana statutarna odredba odnosno odredba u društvenom ugovoru kojom bi se predvidjelo da je za donošenje odluke o podjeli potrebna veća većina ili ako se traži ispunjenje dodatnih pretpostavki. Novelom ZTD-a iz 2012. godine dodana je odredba kojom je propisano da ako su društva preuzimatelji jedini dioničari društva koje se dijeli, ugovor o podjeli i preuzimanju ne treba odobriti glavna skupština, odnosno skupština d.o.o.-a koje se dijeli (čl. 550.r st. 3. ZTD).

Ako se podjela provodi tako da članovi društva koje se dijeli **ne stječu udjele** u novim društvima **u istom omjeru** kao što su im pripadali u društvu koje se dijeli, odluka o podjeli valjana je donesena samo ako su za nju dani glasovi koji predstavljaju najmanje **devet desetina temeljnoga kapitala** komunalnog trgovačkog društva koje se dijeli. Ako ta većina na skupštini nije ostvarena, odluka će ipak biti valjana donesena, ako članovi društva koji su glasovali protiv odluke o podjeli i članovi koji nisu sudjelovali u glasovanju, najkasnije u roku od tri mjeseca nakon zaključenja skupštine dostave društvu koje se dijeli izričitu izjavu o svojoj suglasnosti s podjelom, tako da zbroj danih glasova i izjava dostigne propisanu većinu.⁷⁴ Izjava se daje u obliku javnobilježničke isprave.

71 To se mora objaviti i u glasilu društva i Narodnim novinama.

72 Moraju se staviti na uvid: 1. plan podjele, 2. godišnja financijska izvješća društva za posljednje tri poslovne godine, a ako dan s kojim su sastavljena posljednja godišnja financijska izvješća društva nije i dan poslovnih učinaka podjele (čl. 550.b st. 2. t. 9.), mora se priložiti i zaključni izvještaj o financijskom položaju društva koje se dijeli, 3. ako u novim društvima članovi ne dobivaju udjele u istom omjeru kao što su im pripadali u društvu koje se dijeli, a zadnja godišnja financijska izvješća se odnose na poslovnu godinu koja je istekla više od šest mjeseci prije izrade plana podjele, moraju se priložiti i nova takva izvješća na određeni dan od kojega nije proteklo više od tri mjeseca do izrade plana podjele ili polugodišnji izvještaj sastavljen sukladno odredbi čl. 407. Zakona o tržištu kapitala, 4. izvješće uprave, odnosno izvršnih direktora o podjeli, ako postoji obveza njegove izrade, 5. izvješće o reviziji podjele, ako postoji obveza njegove izrade, 6. izvješće nadzornog, odnosno upravnog odbora o podjeli, ako postoji obveza njegove izrade.

73 Čl. 550.r st. 2. t. 3. ZTD-a.

74 Čl. 550.h ZTD-a.

Odluka o podjeli mora biti u obliku javnobilježničke isprave. Smatra se da je tom zahtjevu udovoljeno, ako je zapisnik na skupštini koja odlučuje o podjeli vodio javni bilježnik.⁷⁵ Prijavu za upis podjele u sudski registar podnose članovi uprava, odnosno izvršni direktori i predsjednici nadzornih, odnosno upravnih odbora, ako društvo ima taj organ, svih društava koja sudjeluju u podjeli, dakle komunalnog trgovačkog društva koje se dijeli i zadržava obavljanje vodnih usluga te komunalnog trgovačkog društva na koje prenosi obavljanje drugih djelatnosti. **Prijava se podnosi registarskom sudu nadležnom po mjestu sjedišta komunalnoga trgovačkog društva koje se dijeli.**⁷⁶

Pravne posljedice statusne promjene podjele nastupaju **upisom podjele u sudski registar.**⁷⁷ Dakle, od toga trenutka na društvo preuzimatelja prelaze komunalne djelatnosti koje ne ulaze u opseg djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje te imovina komunalnog trgovačkog društva koje se dijeli (komunalna infrastruktura u vlasništvu trgovačkog društva).

Uz mogućnost provođenja statusne promjene podjele odvajanja s preuzimanjem, **drugi način usklađivanja predmeta poslovanja komunalnih trgovačkih društava** s odredbama ZOV-a **izmjena je predmeta poslovanja** (tako da „brišu“ djelatnosti koje ne spadaju u vodne usluge) te prenesu imovinu (komunalnu infrastrukturu u njihovom vlasništvu) na stjecatelja. Ovdje se ne bi radilo o statusnoj promjeni, već samo o prestrukturiranju imovine komunalnog trgovačkog društva.⁷⁸

Budući da se predmet poslovanja utvrđuje u temeljnom konstitutivnom aktu društva (statut, društveni ugovor, odluka o osnivanju) bit će potrebno izmijeniti taj akt te izmjenu upisati u sudski registar. Ako je komunalno trgovačko društvo koje mijenja svoj predmet poslovanja d.d., bit će potrebno sazvati glavnu skupštinu koja odluku o izmjeni statuta donosi većinom od tri četvrtine temeljnoga kapitala zastupljenoga na glavnoj skupštini pri odlučivanju o statutu, ako statutom nije predviđena veća većina, odnosno ako se ne zahtijeva ispunjenje dodatnih pretpostavki.⁷⁹ Izmjena statuta je valjana tek od njezina upisa u sudski registar. Ako je komunalno trgovačko društvo d.o.o. bit će potrebno izmijeniti društveni ugovor odnosno odluku o osnivanju. Društveni ugovor može se izmijeniti samo odlukom članova društva većinom od najmanje tri četvrtine danih glasova, ako njime nije predviđena veća većina ili se ne zahtijeva ispunjenje i dodatnih pretpostavki.⁸⁰ Odluka o izmjeni proizvodi učinak trenutkom upisa u sudski registar.

Ako je komunalno trgovačko društvo osnovala samo jedna jedinica lokalne samouprave u obliku d.o.o.-a, što je najčešći način obavljanja komunalnih djelatnosti, društvo će predmet poslovanja izmijeniti izmjenom odluke o osnivanju društva.

Pored izmjene temeljnog konstitutivnog akta bit će potrebno **prenijeti komunalnu infrastrukturu koja je u vlasništvu društva (imovinu).** Ugovor o prijenosu imovine sklapaju uprave odnosno izvršni direktori društva koje prenosi i

75 Čl. 550.g st. 9. ZTD-a.

76 Čl. 550.l ZTD-a.

77 Čl. 550.n ZTD-a.

78 Barbić, J., op. cit., str. 1404.

79 Čl. 301. ZTD-a.

80 Čl. 455. ZTD-a.

društva koje stječe imovinu. Odredbom čl. 552. st. 1. ZTD-a propisano je da je u slučaju sklapanja ugovora kojim se društvo obvezuje prenijeti na drugoga⁸¹ cijelu svoju imovinu ili imovinu čija je vrijednost veća od jedne četvrtine iznosa temeljnoga kapitala i to predstavlja značajnu strukturnu promjenu društva, potrebna suglasnost glavne skupštine koja odluku donosi glasovima koji predstavljaju najmanje tri četvrtine temeljnog kapitala zastupljenog na glavnoj skupštini pri odlučivanju, ako se istodobno s time ne mijenja i predmet poslovanja društva.⁸² Budući da se u konkretnom slučaju mijenja predmet poslovanja komunalnog trgovačkog društva, ova se odredba ne bi primjenjivala na komunalna trgovačka društva koja usklađuju svoj predmet poslovanja s odredbama ZOV-a.

Društvo koje će obavljati komunalne djelatnosti koje iz svoga predmeta poslovanja isključuje komunalno društvo čiji je cilj stjecanje statusa javnog isporučitelja vodne usluge, morat će **proširiti svoj predmet poslovanja** onim djelatnostima koje „briše“ javni isporučitelj vodne usluge. Dakle, i ono će morati sazvati glavnu skupštinu (skupštinu) za donošenje odluke o izmjeni svog temeljnog konstitutivnog akta te izmjenju upisati u sudski registar. Ujedno mora ispuniti i sve druge uvjete za obavljanje komunalne/ih djelatnosti koja/e mu se prenose.

Kada društvo zadržava obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje, a isključuje ostale komunalne djelatnosti iz svog poslovanja, restrukturiranje se **ne bi moglo provesti na način da to komunalno trgovačko društvo osnuje novo trgovačko društvo („društvo kćer“)** koje će obavljati djelatnosti koje ono isključiti iz svog predmeta poslovanja, budući da te djelatnosti, odredbama ZKG-a, mogu obavljati samo ona trgovačka društva čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

3.1.2. Oblici restrukturiranja kada društvo isključuje obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje

Komunalno trgovačko društvo može imati interes zadržati obavljanje ostalih komunalnih djelatnosti koje ulaze u predmet njegova poslovanja, a isključiti iz predmeta poslovanja obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. I u tom

81 Petrović, S., Prijenos imovine kao poseban pravni institut prava društava, *Pravo i porezi*, br. 1., 1999., str. 25., ističe da Zakon ne određuje pobliže na koje bi druge osobe dioničko društvo moglo prenijeti svoju imovinu, pa bi valjalo zaključiti da to može biti bilo koja fizička ili pravna osoba. Isključene su samo osobe na koje se imovina prenosi prema drugim pravilima. To su prema hrvatskom pravu osobe javnog prava (čl. 551. ZTD-a), a njemačko pravo taj krug osoba i proširuje (čl. 175. Zakona o preoblikovanju (Umwandlungsgesetz vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210; 1995 I S. 428), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 48 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

82 Vidi u Barbić, J., *Pravo društava*, Knjiga druga, Društva kapitala, Organizator, Zagreb, 2005., str. 893-897., Gorenc, V., Slakoper, Z., Filipović, V., Brkanić, V., *Komentar Zakona o trgovačkim društvima*, 3. izmijenjena i dopunjena naklada, Zagreb, RRiF Plus, 2004., str. 949-950. Barbić, J., *Prijenos imovine dioničkog društva*, Računovodstvo, revizija i financije, br. 9., 2004., str.128-129., gdje ističe da takva odluka nije potrebna ako do prijenosa imovine dolazi pripajanjem, spajanjem ili podjelom društva, jer tada glavna skupština ionako mora donijeti odluku o statusnoj promjeni društva pa nema potrebe da još jednom odlučuje i o tome da se time prenosi imovina društva.

slučaju će to komunalno trgovačko društvo stjecatelju prenijeti imovinu za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Dakle, isto kao i u prethodnom slučaju kada zadržava obavljanje djelatnosti vodnih usluga, dolazi do prijenosa predmeta poslovanja i prijenosa imovine. Otvara se pitanje vlasništva nad objektima komunalne infrastrukture za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Sukladno ZOV-u za uređenje pitanja vlasništva potrebno je razlikovati oblike vodnih građevina. Tako su regulacijske i zaštitne vodne građevine i građevine za melioracijsku odvodnju u vlasništvu Republike Hrvatske. Vodne građevine za melioracije, osim onih koje su u vlasništvu Republike Hrvatske, u vlasništvu su jedinica područne (regionalne) samouprave, dok su **komunalne vodne građevine** u vlasništvu javnoga isporučitelja vodne usluge.⁸³ Novi ZOV koji je stupio na snagu 18. svibnja 2013. godine propisuje obvezu jedinicama lokalne samouprave u roku od jedne godine od stupanja na snagu zakona, dakle do **18. svibnja 2014. godine** prenijeti komunalne vodne građevine u svom vlasništvu u vlasništvo javnog isporučitelja vodne usluge, u obliku temeljnog uloga ili prijenosa bez naknade.⁸⁴

I ovdje bi se restrukturiranje moglo provesti na nekoliko načina. Vezano uz statusnu promjenu podjele, budući da trgovačko društvo nastavlja poslovati ne bi se mogla primijeniti podjela s razdvajanjem. Bilo bi moguće primijeniti **odvajanje s osnivanjem i odvajanje s preuzimanjem**. Odvajanje s osnivanjem bilo bi moguće ako bi u komunalnom trgovačkom društvu koje se dijeli sve dionice (udjele) držala jedinica lokalne samouprave.⁸⁵ Novoosnovano društvo moralo bi ispuniti sve uvjete koji su potrebni za stjecanje statusa javnog isporučitelja vodne usluge. Dakle, pored odredaba ZTD-a kojima se uređuje provođenje ove statusne promjene nužno je voditi računa i o odredbama ZOV-a.

Vezano uz statusnu promjenu odvajanja s preuzimanjem, preuzimatelj, dakle već postojeće društvo trebalo bi uskladiti svoj pravni status i predmet poslovanja s odredbama ZOV-a. Dakle, mora se raditi o društvu u kojem sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu imaju jedinice lokalne samouprave ili trgovačka društva u kojima sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu izravno imaju jedinice lokalne samouprave, odnosno ustanova kojoj je osnivač jedinica lokalne samouprave te će iz svog predmeta poslovanja morati „brisati“ sve druge djelatnosti koje čine njegov predmet poslovanja.

Pravne posljedice statusne promjene podjele odvajanja s osnivanjem kao i odvajanja s preuzimanjem nastupaju upisom podjele u sudski registar.⁸⁶ Dakle, od toga trenutka na novoosnovano društvo ili na društvo preuzimatelja prelaze

83 Čl. 23. ZOV-a. Dalje se uređuje da su vodne građevine za proizvodnju električne energije čiji je investitor Republika Hrvatska ili pravna osoba kojoj je Republika Hrvatska većinski udjelničar, dioničar ili osnivač s većinskim pravom odlučivanja, uključivo i prostor akumulacije izgrađen oko javnoga vodnoga dobra, u vlasništvu Republike Hrvatske. Ujedno, građevine za unutarnju plovidbu investitor kojih je Republika Hrvatska ili lučka uprava, u vlasništvu su Republike Hrvatske.

84 Čl. 146. ZOV-2013, gdje je dalje propisano da akte potrebne za provedbu donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a provodi je gradonačelnik, odnosno općinski načelnik.

85 Čl. 202. st. 1. i 3. ZOV-a.

86 Čl. 550.n ZTD-a.

djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje te imovina (komunalne vodne građevine) za obavljanje tih djelatnosti.

Drugi način na koji komunalno trgovačko društvo može isključiti djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje je tako da **izmijeni svoj temeljni konstitutivni akt** (statut, društveni ugovor, odluka o osnivanju) „brisanjem“ ovih djelatnosti iz svog predmeta poslovanja. Odluka o tomu se donosi na glavnoj skupštini (skupštini) društva većinom od tri četvrtine temeljnoga kapitala zastupljenoga na glavnoj skupštini, odnosno većinom od tri četvrtine danih glasova (kod d.o.o.-a), ako statutom, društvenim ugovorom ili odlukom o osnivanju nije previđena veća većina niti se zahtijeva ispunjenje dodatnih pretpostavki. Izmjena proizvodi učinak od trenutka upisa u sudski registar. S druge strane, društvo koje namjerava obavljati djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje mora upisati te djelatnosti u sudski registar i isključiti sve druge djelatnosti iz svog predmeta poslovanja. Pored toga ono mora uskladiti i svoj pravni status s odredbama ZOV-a. Budući da je potrebno prenijeti i imovinu (komunalne vodne građevine) uprave društava, odnosno izvršni direktori sklopit će ugovor o prijenosu imovine.⁸⁷

Za razliku od slučaja kada trgovačko društvo zadržava obavljanje vodnih usluga, u ovom bi slučaju bilo **moгуće restrukturiranje provesti i tako da to komunalno trgovačko društvo osnuje novo trgovačko društvo („društvo kćer“) koje će biti javni isporučitelj vodnih usluga**, budući da čl. 202. st. 1. ZOV-a predviđa mogućnost trgovačkih društava biti osnivačima trgovačkog društva koji će imati položaj javnog isporučitelja vodnih usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje, ali pod uvjetom da u tom trgovačkom društvu (osnivaču) sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu izravno imaju jedinice lokalne samouprave. Tada se ne bi radilo o statusnoj promjeni, već samo o prestrukturiranju imovine komunalnog trgovačkog društva osnivanjem novog društva u kojima ono ima udjele (dionice).⁸⁸ Ujedno bi komunalno trgovačko društvo koje osniva novo društvo („društvo kćer“) trebalo izmijeniti svoj predmet poslovanja, za što će biti potrebno sazvati glavnu skupštinu (skupštinu) koja odluku donosi tročetvrtinskom većinom temeljnoga kapitala zastupljenoga na glavnoj skupštini, odnosno većinom od najmanje tri četvrtine danih glasova ako je riječ o d.o.o.-u, a temeljnim konstitutivnim aktom nije propisana veća većina niti se zahtijeva ispunjenje dodatnih pretpostavki. Dakle to novoosnovano društvo („društvo kćer“) treba registrirati za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje.

87 Za prijenos imovine vidi točku 3. 1. 1.

88 Za ovo stajalište vidjeti više kod Barbić, J., *Pravo društava, Društva kapitala*, 2010., cit., str. 1404.

3.2. Položaj trgovačkih društava koja su uskladila svoj status sa ZOV-om ili su osnovana sukladno ZOV-u iz 2009. godine

Trgovačka društva koja su uskladila svoj status s odredbama ZOV-a iz 2009. godine nisu dužna mijenjati taj status, budući da se novelom ZOV-a iz 2013. godine samo širi krug osnivača, odnosno članova javnih isporučitelja vodnih usluga. Ono što oni mogu učiniti je proširiti predmet svoga poslovanja na djelatnost ispitivanja zdravstvene ispravnosti vode za piće za vlastite potrebe, izvođenja priključaka iz čl. 212. st. 2. izvođenja priključaka iz čl. 212. st. 2. ZOV-a, umjeravanja vodomjera i proizvodnje energije za vlastite potrebe ako ispunjava uvjete iz posebnih propisa. Ujedno, isporučitelj vodnih usluga javne odvodnje koji posjeduje vodopravnu dozvolu za ispuštanje otpadnih voda ili rješenje o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša i koji upravlja građevinama za javnu odvodnju i/ili uređajem za pročišćavanjem otpadnih voda s prihvatnim opterećenjem većim od 100 000 ekvivalent stanovnika (ES) dužan je obavljati i djelatnost uzorkovanja i ispitivanja kakvoće vlastitih otpadnih voda ako ispunjava uvjete iz posebnih propisa.⁸⁹

4. PROBLEMI U PRIMJENI

Izmjenama zakona iniciran proces restrukturiranja komunalnih društava otvorio je u primjeni brojna pitanja.

Kako bi se uskladili s brojnim zahtjevima koji se tiču strukture udjela u temeljnom kapitalu, koji su različito postavljeni za „vodne“ i „nevodne“ komunalne usluge, adresati su bili suočeni s odabirom takvog modela restrukturiranja koji će s jedne strane omogućiti sukladnost s tim zahtjevima, a s druge strane osigurati model restrukturiranja koji je troškovno, a osobito porezno pravno najisplativiji.

Provedba restrukturiranja kroz statusnu promjenu podjele nudi porezne pogodnosti, kada su u pitanju nekretnine. No dikcija čl. 12. st. 2. Zakona o porezu na promet nekretnina (dalje u tekstu: ZPPN)⁹⁰ koji propisuje da se porez na promet ne plaća pri stjecanju nekretnina u postupku *razdvajanja* trgovačkog društva na više trgovačkih društava, ostavlja otvorenim pitanje obuhvaća li to oslobođenje i podjele koje se provode odvajanjem. Kako je novelom ZTD-a iz 2003. godine u članku 550.a ZTD-a propisano da se društvo kapitala može podijeliti razdvajanjem ili odvajanjem, postavlja se pitanje zbog čega u ZPPN-u⁹¹ nije verificirana ta izmjena, na način da ona obuhvati i odvajanje. Ima autora koji zastupaju tezu da je ekonomski sadržaj tih transakcija (razdvajanja i odvajanja) zapravo jednak te da podjelu odvajanjem ne bi trebalo porezno tretirati drugačije nego podjelu razdvajanjem.⁹² Postoji i Mišljenje

89 Čl. 202. st. 4. i 5. ZOV-a.

90 Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 69/97, 26/00, 127/00, 153/02, 22/11.

91 Izmjene i dopune Zakona o porezu na promet nekretnina, Narodne novine, br. 22/11.

92 Brkanić, V., Računovodstvo podjele društva kapitala s preuzimanjem, Računovodstvo, revizija i financije, br. 10/2007, str. 31. Opširnije o tome problemu vidi u doktorskoj disertaciji Holjar, A., Uloga i zaštita zainteresiranih osoba prilikom podjele društava kapitala, Zagreb, 2012., str. 214. i dalje.

Središnje ureda Porezne uprave, Ministarstva financija,⁹³ koje navodi kako u citiranim odredbama ZPPN-a nije posebno navedena podjela društva, zbog toga što ista niti nije mogla biti navedena budući da je ZTD statusnu promjenu podjele društva predvidio tek svojim izmjenama i dopunama 2003. godine i to tako da je u članku 550.a ZTD-a propisano kako se društvo kapitala može podijeliti razdvajanjem ili odvajanjem. No kao što je već zaključeno, izmjene ZPPN-a nakon 2003. godine nisu verificirale tu terminološku promjenu. Također se postavilo pitanje pod kojim uvjetima se može ishoditi porezno oslobođenje u smislu čl. 7. st. 9. Zakona o porezu na dodanu vrijednost,⁹⁴ odnosno kada se radi o imovini koja čini gospodarsku cjelinu. Tako se u jednom postupku *odvajanja* s osnivanjem, adresat pozvao na potonje porezno oslobođenje (prijenos gospodarske cjeline).⁹⁵

U provedbi restrukturiranja kroz statusnu promjenu također se preliminarno otvara pitanje usklađivanja komunalnih propisa s propisima ZTD-a. Naime prema ZKG-u osnivač novog „nevodnog“ društva može biti samo JLS, a u podjeli s razdvajanjem osnivač je „društvo koje se dijeli“, a ne JLS. Stoga se postavilo pitanje krše li se osnivanjem novog društva podjelom odredbe o ovlaštenom osnivaču koje se nalaze u ZKG-u? Autorice su zauzele stav da podjelu treba promatrati kao poseban vid nastanka trgovačkog društva, te da odredbe nisu u koliziji. Također u provedbi statusne promjene podjele s razdvajanjem, pokazalo se da je situacija jednostavnija ako sve udjele drži JLS, bilo da se radi o jednoj ili više njih. U tom slučaju vodne usluge se doznaju kao djelatnost jednom društvu, pri čemu se sve ostale mogu doznati „nevodnom“ društvu, a komunalna infrastruktura se prenosi onom društvu koje obavlja odnosnu komunalnu djelatnost. No situacije na terenu pokazale su da čak niti vodne usluge ne moraju biti objedinjene u jednom društvu (npr. različitim društvima je povjerena vodoopskrba i odvodnja), pa će se uvijek morati restrukturirati društvo koje pruža miješani skup usluga među kojima je i neka od vodnih usluga.

Kada JLS drži u društvu koje se restrukturira samo većinski udio, onda je u provedbi statusne promjene trebalo paziti da se u novom „vodnom“ društvu, udovolji zahtjevu prema kojem JLS mora imati 100% udio u temeljnom kapitalu. Ako se zbog nužnog povećanja udjela JLS-a u „vodnom“ društvu, smanji udjel JLS-a u „nevodnom“ društvu ispod razine većinskog udjela, treba potražiti neki drugi model restrukturiranja, jer JLS u „nevodnom“ društvu mora držati barem većinski udio. Nadovezno na to javlja se pitanje može li se statusna promjena provesti na način da jedan od imatelja udjela u društvu koje se restrukturira u novom društvu ne stekne niti jedan udio, odnosno da dođe do odstupanja od načela razmjernosti udjela (čl. 550.h st. 3. ZTD-a). Praksa restrukturiranja je pokazala da su neke jedinice lokalne samouprave pristale na to da u restrukturiranom društvu nemaju niti jedan udjel, odnosno da sve udjele stekne samo jedna jedinica lokalne samouprave. Koji su motivi tog rješenja možemo samo nagađati. Moguće je da je jedna jedinica lokalne samouprave kroz to komunalno društvo najviše ulagala u komunalnu infrastrukturu. No postavlja se

93 Klasa: 410-01/06-01/888, ur. broj: 513-07-21-01/06-2 od 2. studenog 2006. godine.

94 Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Narodne novine, br. 73/13.

95 Dostupno na: http://komunalniservis.hr/uploads/multiple_upload/52477234-96f9-545b-4f41-d4e6d6281330_PLAN%20PODJELE%20_konacno.pdf (posjećeno 20.01.2014.).

pitanje bi li se ista statusna promjena mogla provesti i bez takve suglasnosti, odnosno bi li se moglo primijeniti pravilo prema kojem bi se takvu odluku moglo valjano donijeti većinom od 9/10 temeljnoga kapitala na skupštini društva koje se dijeli.

Kod razdvajanja s preuzimanjem postavilo se drugo pitanje. Kako komunalno društvo koje se dijeli prestaje, a dijelove imovine prenosi na postojeća društva, postavlja se pitanje u kojim bi to slučajevima jedinica lokalne samouprave imala interes ugasiti svoje komunalno društvo i prenijeti komunalnu infrastrukturu na neka postojeća trgovačka društva? Mora li se raditi o „provjerenim“ trgovačkim društvima koja jesu uključena u obavljanje komunalnih djelatnosti, jer im se povjerava bitan segment zadovoljavanja javnih potreba neophodan za lokalno stanovništvo? S druge strane, ako jedna jedinica lokalne samouprave ima nerentabilno „omnibus“ komunalno društvo u kojem drži 100% udjela, a u susjednoj jedinici lokalne samouprave postoje već restrukturirano „vodno“ i „nevodno“ komunalno društvo, prva jedinica lokalne samouprave može u svom društvu provesti podjelu razdvajanjem s preuzimanjem pri čemu će svoje komunalno društvo ugasiti, prenijet će dio imovine komunalnom vodnom društvu druge jedinice lokalne samouprave, a ostatak imovine „nevodnom“ društvu druge jedinice lokalne samouprave. Zauzvrat će prva jedinica lokalne samouprave dobiti udjele u komunalnim društvima druge jedinice lokalne samouprave. Uporište za ovo shvaćanje se nalazi u čl. 4. st. 3. ZKG-a, jer jedinica lokalne samouprave može odlukom predstavničkog tijela povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave obavljanje komunalnih djelatnosti. No za to je potreban ugovor i odluka predstavničkog tijela.

Ako je društvo odlučilo provesti restrukturiranje kroz statusnu promjenu odvajanja s osnivanjem, društvo koje se dijeli (koje ima razne komunalne usluge) moralo je odlučiti koju komunalnu djelatnost želi zadržati, a koje želi prenijeti na društva koja se tek osnivaju. Ako su na razini jedinstvenog komunalnog društva postojale već manje ustrojbene jedinice (podružnice), to je olakšavalo provedbu statusne promjene. U društvu koje se dijeli dolazilo je do promjene tvrtke, predmeta poslovanja. K tomu društvo koje se dijeli, ovisno o tomu koji spektar komunalnih djelatnosti zadržava, moralo je prenijeti dio komunalne infrastrukture koja izlazi iz okvira njegove „nove“ djelatnosti. Budući da u primjeni ovoga modela restrukturiranja dolazi do osnivanja novog društva, postavilo se pitanje mogu li se treće osobe pojaviti kao suosnivači novih društava u podjeli odvajanjem? Logičan slijed radnji je prema mišljenju autorica takav da treba najprije provesti statusnu promjenu, a onda povećati temeljni kapital novog društva (ili prodati udjele novom udjelničaru / dioničaru). Ako je novi strateški partner i sam društvo, tada je možda bilo prikladnije odabrati odvajanje s preuzimanjem.

Odvajanje s preuzimanjem kao četvrti modalitet statusne promjene podjele prikladan je kada već JLS ima uspostavljene partnerske odnose sa strateškim ulagateljem posebno s trgovačkim društvima iz privatnog sektora koja su već uključena u obavljanje komunalnih usluga. Naime u tom modelu restrukturiranja matično društvo zadržava ili „vodne“ ili „nevodne“ komunalne djelatnosti, a one koje otpušta prenosi društvu (ili društvima) koja već postoje. Nakon statusne promjene podjele bitno je da u „vodnom“ društvu JLS ima 100%, a u „nevodnima“ većinski

udio. No, praksa je pokazala da je ovaj modalitet statusne promjene korišten i na način da je JLS najprije osnovala novo društvo, a zatim je to društvo postalo društvo koje će podjelom (odvajanjem) prvog društva preuzeti odgovarajući segment komunalne djelatnosti kojeg se želi izdvojiti. Odabirom ovoga modela restrukturiranja adresati su osnivanjem novog društva tek stvarali preduvjete za pripremu i provedbu statusne promjene.

5. ZAKLJUČNI NAGLASCI

Postojanje općeg društvenog interesa za obavljanje komunalnih djelatnosti naglašava važnost subjekata koji su ovlašteni pružati komunalne usluge. Iako temeljem izričite ustavne⁹⁶ i zakonskih odredaba⁹⁷ te poslove obavljaju jedinice lokalne samouprave, one nisu slobodne u izboru organizacijskog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti. Premda se jedinicama lokalne samouprave daje mogućnost organizirati obavljanje komunalnih djelatnosti na nekoliko načina, praksa pokazuje da su upravo komunalna trgovačka društva najčešći organizacijski oblik za koji optira jedinica lokalne samouprave kod izbora oblika pružanja komunalnih usluga. Komunalnu djelatnost mogu obavljati kako ona društva koja osnuje jedinica lokalne samouprave tako i ona društva kojima osnivač nije jedinica lokalne samouprave, ali potonja društva to čine na temelju druge pravne osnove, kao što su ugovor o koncesiji ili ugovor o povjeravanju komunalnih poslova sklopljen s jedinicom lokalne samouprave. Valja istaknuti da će kod izbora organizacijskog oblika jedinica lokalne samouprave biti ograničena i sadržajem djelatnosti koje su obuhvaćene pojmom komunalne djelatnosti.

Otvorena pitanja kod obavljanja komunalnih djelatnosti od strane trgovačkih društava čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave jesu pitanja vezana uz osnivanje kao i držanje dionica (udjela) u komunalnom trgovačkom društvu. Analizirajući odredbe ZKG-a autorice zauzimaju stajalište da se jedinica lokalne samouprave mora pojaviti kao jedini osnivač komunalnog trgovačkog društva, osim u zakonom izričito propisanom slučaju.⁹⁸ Uređujući pitanje držanja dionica (udjela) u komunalnom trgovačkom društvu zakonodavac koristi formulaciju „drži većinski dio dionica odnosno udjela“ kojom otvara mogućnost različitog tumačenja navedene formulacije. S jedne strane, otvara se pitanje radi li se u konkretnom slučaju o držanju glasačkih prava u društvu ili o držanju udjela u temeljnom kapitalu, budući da ovaj postotak ne mora uvijek i nužno biti isti. S druge strane, postavlja se pitanje koji postotak dionica, odnosno udjela treba držati u društvu kapitala da bi se ispunio navedeni uvjet. Propisi koji uređuju tržište kapitala u držanje dionica ubrajaju i tzv. neizravno držanje dionica koje se drže putem drugih osoba i to prvenstveno putem osoba koje kontrolira jedinica lokalne samouprave.

Kako su komunalne djelatnosti za čije obavljanje postoji opći društveni interes raznovrsne i dinamično se razvijaju, komunalna trgovačka društva zahvaćena su

96 Čl. 134. st. 1. Ustava RH.

97 Čl. 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

98 Čl. 4. st. 4. ZKG-a.

nužnošću restrukturiranja.

ZOV iz 2009. godine, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine, značajno zadire u uređenje pravnog statusa i predmeta poslovanja trgovačkih društava koja su do tada obavljala djelatnost opskrbe pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, a čiji je status bio uređen ZKG-om. Kako je riječ o značajnoj komunalnoj usluzi poteškoće koje su se pojavile u provedbi restrukturiranja dovele su do toga da je posljednja novela ZOV-a koja je stupila na snagu 18. svibnja 2013. godine, znatno produžila rok za usklađenje pravnog statusa i predmeta poslovanja javnog isporučitelja vodne usluge.

Problem restrukturiranja komunalnih društava koji su isporučitelji vodne usluge ima dvije dimenzije. Jedna se odnosi na pravni status javnog isporučitelja vodne usluge, a druga na predmet poslovanja istog.

Glede **pravnog statusa** javnog isporučitelja vodne usluge, ZOV iz 2009. godine određuje da te djelatnosti može obavljati trgovačko društvo ili ustanova u kojem udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu, odnosno osnivačko pravo imaju isključivo jedinice lokalne samouprave.⁹⁹ Ova je odredba izmijenjena novelom ZOV-a iz 2013. godine na način da javni isporučitelj vodnih usluga javne vodoopskrbe ili javne odvodnje može biti trgovačko društvo u kojem **sve udjele**, odnosno dionice u temeljnom kapitalu imaju jedinice lokalne samouprave ili trgovačka društva u kojima sve udjele, odnosno dionice u temeljnom kapitalu izravno imaju jedinice lokalne samouprave, odnosno ustanova kojoj je osnivač jedinica lokalne samouprave.¹⁰⁰ Dakle, novela ZOV-a iz 2013. godine **širi krug osnivača** ovlaštenih osnovati trgovačko društvo koje će imati položaj javnog isporučitelja vodnih usluga. Ujedno se traži držanje svih dionica, odnosno udjela u rukama osnivača. Budući da je ZKG, kojim se uređivalo pružanje ovih djelatnosti do donošenja ZOV-a 2009. godine, propisivao držanje „većinskog dijela dionica odnosno udjela“ u komunalnom trgovačkom društvu od strane jedinice lokalne samouprave, imatelji dionica, odnosno udjela bit će dužni prenijeti svoje dionice, odnosno udjele stjecateljima koji su izričito određeni zakonskom odredbom ZOV-a i koji će tako postati jedini članovi trgovačkog društva.

Pored javnih isporučitelja vodne usluge, određene zakonom izričito propisane djelatnosti koje su obuhvaćene javnom vodoopskrbom i javnom odvodnjom iznimno mogu obavljati i druge pravne ili fizičke osobe. One će to moći činiti na temelju koncesije koju daje jedinica lokalne samouprave.¹⁰¹

ZOV iz 2009. godine unosi značajnu novinu u uređenju **predmeta poslovanja** javnog isporučitelja vodne usluge na način da mu ne daje mogućnost obavljati neku drugu djelatnost izvan djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Međutim, novelom iz 2013. godine u manjem dijelu se širi predmet poslovanja javnih isporučitelja vodnih usluga na one djelatnosti koje su usko povezane za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje.

Javni isporučitelji vodnih usluga trebali su se uskladiti s novim okvirom pri čemu se u primjeni iskristaliziralo nekoliko modela ovisno o zatečenom modelu

99 Čl. 202. st. 1. ZOV-a.

100 Čl. 101. ZOV-2013.

101 Čl. 171. st. 3. ZOV-a.

pružanja komunalnih usluga na teritoriju neke jedinice lokalne samouprave.

Komunalna trgovačka društva koja obavljaju samo djelatnost javne opskrbe pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, mogla su nastaviti obavljati povjerene im djelatnosti uz ispunjenje novog uvjeta o držanju svih dionica (udjela) u društvu. Društva koja su pružala miješani skup usluga (i „vodne“ i „nevodne“) morala su odlučiti koje djelatnosti društvo želi zadržati, a koje će isključiti iz svog predmeta poslovanja. Ako je društvo namjeravalo zadržati djelatnost javne vodoopskrbe i javne odvodnje moralo se riješiti preostalih komunalnih usluga, a ona društva koja žele zadržati obavljanje drugih komunalnih djelatnosti, primjerice održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i sl. morala su se lišiti obavljanja djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje.

Ako je društvo htjelo **zadržati obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje** ono je moralo iz svog predmeta poslovanja isključiti obavljanje svih drugih djelatnosti. Restrukturiranje komunalnog trgovačkog društva moglo se provesti putem statusne promjene podjele trgovačkog društva. Imajući u vidu razne modalitete te statusne promjene, autorice su mišljenja da **kada je društvo namjeravalo nastaviti poslovanje** zadržavanjem djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje **nije bila prikladna podjela s razdvajanjem** budući da bi provođenjem ove statusne promjene došlo do prestanka društva koje se dijeli. Restrukturiranje se moglo provesti **podjelom s odvajanjem**. Provedba restrukturiranja kroz **odvajanje s osnivanjem** dijelom ovisi o tomu mogu li se odredbe ZKG-a o ovlaštenom osnivaču primijeniti „iznad“ odredbi ZTD-a o statusnoj promjeni. S obzirom na to da je nastanak društva kroz statusnu promjenu poseban oblik „osnivanja“ mogla bi se prihvatiti dopustivost tog podoblika. Međutim, u konačnici bi svi pokazatelji (oblik, većinski ili 100% udjel) morali biti u granicama koje propisuju posebni zakoni (ZKG, ZOV). Oblik podjele koji bi bio primjenjiv je **odvajanje s preuzimanjem**.

Drugi način usklađivanja s odredbama ZOV-a mogao je biti **izmjenom predmeta poslovanja** komunalnoga trgovačkog društva. Propisi prava društava nalažu da i u jednom i u drugom slučaju odluku o tome donosi glavna skupština dioničkog društva, odnosno skupština društva s ograničenom odgovornošću većinom od tri četvrtine temeljnoga kapitala zastupljenoga na glavnoj skupštini pri donošenju odluke. Zanimljivo je pitanje prijenosa komunalne infrastrukture za one djelatnosti koje trgovačko društvo u procesu restrukturiranja prenosi drugom društvu, kada navedene djelatnosti isključuje iz svog predmeta poslovanja. U prvom slučaju, dakle kada se provodi statusna promjena podjele, imovina se na stjecatelja prenosi provođenjem statusne promjene, dakle prelazi na stjecatelja upisom podjele u sudski registar. U drugom slučaju ugovor o prijenosu imovine sklapaju uprave, odnosno izvršni direktori društva koje prenosi i koje stječe imovinu. Kada društvo zadržava obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje, autorice smatraju da se restrukturiranje ne bi moglo provesti tako da komunalno trgovačko društvo osnuje novo trgovačko društvo („društvo kćer“) koje će obavljati djelatnosti koje ono isključi iz svog predmeta poslovanja, budući da te djelatnosti, sukladno odredbama ZKG-a, mogu obavljati samo ona trgovačka društva čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Adresatima su stajali na raspolaganju različiti oblici restrukturiranja ako je društvo iz svog predmeta poslovanja **isključivalo obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje**, a zadržavalo obavljanje drugih komunalnih djelatnosti, primjerice održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i sl. I ovdje se restrukturiranje moglo provesti na nekoliko načina, i to **odvajanjem s osnivanjem i odvajanjem s preuzimanjem**. Odvajanje s osnivanjem bilo je moguće ako bi u komunalnom trgovačkom društvu koje se dijeli sve dionice (udjele) držala jedinica lokalne samouprave. Novoosnovano društvo, kada se provodi odvajanje s osnivanjem, kao i društvo preuzimatelj kada se provodi odvajanje s preuzimanjem moralo je ispuniti sve uvjete koji su potrebni za stjecanje statusa javnog isporučitelja vodne usluge. Drugi način na koji je komunalno trgovačko društvo moglo isključiti djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje je **izmjenom predmeta poslovanja** na način da ih je isključilo iz svog predmeta poslovanja, što je bilo moguće samo izmjenom temeljnog konstitutivnog akta. Javnom isporučitelju vodne usluge bilo je potrebno prenijeti i imovinu (komunalne vodne građevine) što se trebalo učiniti sklapanjem ugovora o prijenosu imovine.

Treći način restrukturiranja, koji nije bio moguć ako trgovačko društvo zadržava obavljanje usluga javne vodoopskrbe i javne odvodnje, je da postojeće komunalno trgovačko društvo koje isključuje obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje, a zadržava obavljanje drugih djelatnosti, **osnuje novo trgovačko društvo** („društvo kćer“), budući da djelatnosti koje isključuje, temeljem odredaba ZKG-a, mogu obavljati samo ona trgovačka društva čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Zakonodavac izričito propisuje **rokove za restrukturiranje** komunalnih trgovačkih društava. ZOV-om iz 2009. godine dan je rok do 16. ožujka 2012. godine za usklađivanje pravnog statusa i predmeta poslovanja. Međutim, zakonodavac kao posebnu kategoriju izdvaja isporučitelje komunalnih usluga u djelatnostima opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda čiji je pravni status uređen sukladno ZKG-u i koji obavljaju i druge komunalne djelatnosti sukladno ZKG-u. Toj je kategoriji isporučitelja dan rok od tri godine od stupanja na snagu ZOV-2009 za isključenje drugih komunalnih djelatnosti iz svog predmeta poslovanja. Dakle oni su to bili dužni učiniti do 01. siječnja 2013. godine.¹⁰² Međutim, novelom ZOV-a iz 2013. godine produžen je rok za usklađenje pravnog statusa i predmeta poslovanja svih isporučitelja vodnih usluga s donesenim odredbama **do 31. prosinca 2013. godine**. Ujedno, novi ZOV propisuje obvezu jedinicama lokalne samouprave do **18. svibnja 2014. godine** prenijeti komunalne vodne građevine u svom vlasništvu u vlasništvo javnog isporučitelja vodne usluge, u obliku temeljnog uloga ili prijenosa bez naknade.¹⁰³

Osobama kojima je dana koncesija temeljem odredaba ZKG-a kojom su stekle pravo isporučivati vodnu uslugu javne vodoopskrbe sukladno odredbama ZOV-a iz 2009. godine nastavljaju obavljati ovu djelatnost do isteka akta kojim im je pravo na obavljanje djelatnosti povjereno. Novela ZOV-a iz 2013. godine izmijenila je navedenu

102 Čl. 258. st. 4. ZOV-2009.

103 Čl. 146. ZOV-2013, gdje je dalje propisano da akte potrebne za provedbu donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a provodi je gradonačelnik, odnosno općinski načelnik.

odredbu propisavši da oni nastavljaju obavljati djelatnost javne vodoopskrbe **do 31. ožujka 2015. godine**. Dakle, koncesionari kojima je pravo isporučivanja vodne usluge povjereno za duže vremensko razdoblje od propisanog roka, neće moći obavljati ovu djelatnost na temelju dobivene koncesije poslije 31. ožujka 2015. godine.

Kao zasebno pitanje postavlja se pitanje **sankcioniranja** za nepostupanje sa zakonskim odredbama. Zakonodavac propisuje slijedeće sankcije: prestanak pravnog statusa javnog isporučitelja vodne usluge kao i prava obavljati djelatnost javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Pored propisane sankcije, daljnja mjera koja će se izreći je da se na vodoopskrbnom području ili aglomeraciji tih isporučitelja, neće iz sredstava državnoga proračuna, naknade za korištenje voda i naknade za zaštitu voda, sufinancirati projektiranje, građenje, rekonstrukcija ili sanacija, komunalnih vodnih građevina.

Summary

RESTRUCTURING OF UTILITY COMPANIES FOUNDED BY LOCAL GOVERNMENT

The paper deals with modalities of utility companies restructuring whose founder is local government, because new law concerning public water supply and public sewerage (utility water services) requires that utility company that provides water supply services should provide solely those services. Combining water services with other utility services is no longer possible. The deadline for adjustment with newly adopted provisions expired on 31 December 2013. Restructuring could have been happened in various ways, which are analyzed in this paper. The practice had shown that utility companies and their founders opted for the most cost-efficient modalities. Due to the additional requirement imposed by the law, demanding that in the restructured utility public water company, the sole beneficial owner of the shares is the local government, the process of restructuring should have been aligned with it. In this paper authors examine the possibility of using division of a company as the manner of the restructuring. Since the division of a company has its several sub forms / types, the paper analyses which type is appropriate for different situations at hand. The decision depends primarily on whether the company wants to keep public water supply and sewerage system services or it wishes to transfer them to the other legal entity (company) arising from the division. The paper points out the open issues in the application of the newly adopted rules and specifically highlights the particular remaining issues that should be aligned with new law while the few deadlines are still open.

Key words: *utility companies, local government, restructuring, public water supply and public sewerage services, division of a company.*

Zusammenfassung

RESTRUKTURIERUNG DER VON DER EINHEIT DER LOKALEN SELBSTVERWALTUNG GEGRÜNDETEN KOMMUNALGESELLSCHAFTEN

In der Arbeit werden Modalitäten der Restrukturierung der von der Einheit der lokalen Selbstverwaltung gegründeten Kommunalgesellschaften bearbeitet da die neue Gesetzesregelung über Kommunaldienste der öffentlichen Wasserversorgung und Entwässerung, beziehungsweise über die sog. Wasserdienste, befiehlt, dass die Kommunalgesellschaft, welche diese Dienste ausübt, keinen anderen Kommunaldienst verrichten darf. Die Frist für die Angleichung an den neuen Gesetzesbeschluss ist

am 31.12.2013 abgelaufen. An die Restrukturierung konnte man auf verschiedene Weisen herangehen und diese werden in der Arbeit analysiert. Dabei muss man betonen, dass die Kommunalgesellschaften die günstigste ausgewählt haben. Da das Gesetz auch fordert, dass die Einheit der lokalen Selbstverwaltung alle Anteile bzw. Aktien an der restrukturierten Wassergesellschaft haben muss, sollte man bei der Restrukturierung auch diese Forderung der Kapitalstruktur in Betracht ziehen. In der Arbeit werden insbesondere die Möglichkeiten der Nutzung von Statusänderung der Gesellschaftsteilung als eine Restrukturierungsmodalität geprüft. Da die genannte Statusänderung nur in einigen Unterformen möglich ist, wird geprüft, welche Unterform in welchen Situationen zu nutzen ist, was davon abhängt, ob die zu teilende Gesellschaft den Dienst der öffentlichen Wasserversorgung und Entwässerung behalten möchte oder ob sie diesen Dienst auf die durch die Teilung entstandene Gesellschaft übertragen möchte. Die Arbeit weist auch auf die unerledigten Fragen bei der Anwendung und auf die Fragen, für welche die Frist der Angleichung noch nicht abgelaufen ist, hin.

Schlüsselwörter: *Kommunalgesellschaften, Einheiten der lokalen Selbstverwaltung, Restrukturierung, Dienst der öffentlichen Wasserversorgung und Entwässerung, Teilung von Kapitalgesellschaften.*

Riassunto

RISTRUTTURAZIONE DELLE SOCIETA' COMUNALI COSTITUITE DA UN ENTE LOCALE

Nel lavoro si analizzano le modalità di ristrutturazione delle società comunali costituite da un ente locale, in considerazione del fatto che la nuova disciplina giuridica dei servizi comunali della fornitura idrica pubblica e delle condotte pubbliche, ossia i c.d. servizi idrici, impone che la società comunale che effettua tali servizi non possa erogare nessun altro servizio comunale (che non riguardi l'acqua). Il termine per il coordinamento con la nuova soluzione legale è scaduto al 31.12.2013. Erano possibili diversi approcci alla ristrutturazione, esaminati, appunto, nel contributo. Nel fare ciò le società comunali, o meglio i loro fondatori, scelgono la via per loro economicamente più conveniente. Per via dell'ulteriore richiesta che nel corso della ristrutturazione della società di fornitura dell'acqua l'ente locale debba mantenere tutte le partecipazioni, ovvero le azioni, in occasione di tale operazione s'è dovuto tenere conto anche di questa richiesta riguardante la struttura del capitale. Nel lavoro s'indaga in particolare sulla possibilità di utilizzare eventuali scissioni societarie, quali modalità di ristrutturazione. Visto che detta modifica dello stato è possibile in alcuni sottotipi, s'indaga in quali situazioni sia opportuno l'utilizzo di quale sottotipo,

in dipendenza del fatto che la società che viene scissa voglia mantenere il servizio della fornitura idrica e delle condotte oppure intenda trasferirlo alla costituenda società derivante dalla scissione. Il lavoro pone in rilievo anche le questioni aperte nell'applicazione ed indica in quali casi si sia ancora nei termini per l'adeguazione.

Parole chiave: *società comunali, enti locali, ristrutturazione, servizio di fornitura idrica pubblica e delle condotte, scissione di società di capitali.*