

Obavljanje komunalnih djelatnosti kao javne službe

Desa Sarvan*

UDK 351.824.11
Stručni rad (professional paper)
Primljeno 4. 6. 2008.
Prihvaćeno 3. 12. 2008.

Komunalno gospodarstvo kao osobito područje gospodarstva obuhvaća komunalne djelatnosti kojima se građanima i gospodarskim subjektima isporučuju javne usluge važne za neposredno ostvarivanje njihovih potreba: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, 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.

Komunalne djelatnosti mogu se pobliže odrediti kao gospodarske djelatnosti koje ne potpadaju pod zakone slobodnog tržišta, jer se njihova svrha, zbog njihova iznimna društvenog značenja, ne može ostvariti isključivo primjenom tržišnih zakonitosti. U obavljanju komunalnih djelatnosti mora se voditi računa o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti, s jedne strane, ali i o ostvarenju javnog interesa, utjelovljenog u svakoj javnoj službi, s druge strane.

* Desa Sarvan, pročelnica Upravnog odjela za lokalnu samoupravu i upravu Istarske županije (head of the Administrative Office for Local and Regional Self-Government of the Istarska County, Croatia)

Ključne riječi: komunalne djelatnosti i usluge, javne usluge, javna služba, službe od općeg interesa, objekti i uređaji komunalne infrastrukture, jedinice lokalne samouprave, isporučitelj komunalnih usluga, korisnici komunalnih usluga

1. Definicija komunalnih djelatnosti

1.1. Uvod

Od prvih početaka organizacije ljudske zajednice, najprije u manjim naseljima i gradovima, a kasnije u sve većim urbanim cjelinama, nameće se potreba obavljanja određenih djelatnosti kojima je cilj očuvanje nesmetanog funkcioniranja naselja kao organiziranog oblika ljudske zajednice.

Djelatnosti od interesa za lokalnu zajednicu – naselje ili grad kao zaseban i složen sustav organizacije društvenih odnosa, koje su od temeljnog značenja za život stanovnika i odvijanje gospodarskih djelatnosti jesu komunalne djelatnosti. S pitanjem osiguravanja opskrbe pitkom vodom za stanovništvo, odvodnjom otpadnih voda, odvozom komunalnog otpada, održavanjem javnih trgova i cesta, kao i drugim djelatnostima nužnim za opstanak zajednice suočili su se stanovnici gradskih naselja u najranije doba.

Za antičke gradove Aristotel određuje »nužne službe« u državi (tj. gradu), naglašava značenje vode i osiguranja dovoljnih količina vode (izvora i spremnika) za naselje te preporučuje da se pitka voda odvoji od vode koja se može upotrijebiti u druge svrhe. Trgovačka agora (tržnica) »mora biti tako locirana u gradu da se na nju što lakše doprema roba s mora ili unutrašnjosti«. U to vrijeme u antičkim gradovima formiraju se i prve gradske uprave u komunalnom gospodarstvu – tu dužnost obavljaju gradski nadzornici (*magistrates*).

U gradu Rimu vodoopskrba ima posebno značenje, a obavljaju se još i komunalne djelatnosti gradnje, održavanja, popravka i čišćenja gradskih ulica i ostalih javnih površina, gradnje i popravka javnih zgrada, akvedukata, mostova, kanala, spomenika, hramova te protupožarne mjere. Komunalne službe obavljaju za to posebno imenovani službenici (*aediles*).

Srednjovjekovni gradovi u X. stoljeću nalikuju prije seoskom nego gradskom naselju, njihova povezanost s negradskom okolinom ne zahtijeva intenzivniju organizaciju komunalnih djelatnosti. S vremenom gradsko stanovništvo brojčano raste te se gradske vlasti suočavaju s problemima

odlaganja otpada, izlivanje nečiste vode, popločavanja ulica, osiguravanja potrebnih količina vode, pokapanja mrtvih, osvjetljavanja ulica noću ... U to vrijeme ne postoje gotovo nikakve gradske službe koje bi se sustavno bavile konkretnim aspektima komunalne problematike. Prve mjere koje su silom prilika morale poduzimati gradske vlasti sastojale su se redovito u zabranama određenog ponašanja i naredbama upućenim građanima.

Tehnološki napredak donio je i nove potrebe važne za lokalnu zajednicu: organizaciju javne rasvjete, opskrbu energentima, upravljanje grobljima, prijevoz ... Proces sve veće gustoće naseljenosti i stvaranje sve većih i urbanih cjelina, a posebno proces globalizacije, stavlja u suvremenom svijetu te djelatnosti u samo središte interesa lokalnog stanovništva i gospodarstva. Naime, izostanak kontinuiteta i kvalitete tih usluga urušava cijeli sustav funkcioniranja naselja s gotovo nesagledivim posljedicama za njegove stanovnike.¹

1.2. Organizacija komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj

Odredbe o načinu obavljanja nekih komunalnih djelatnosti u jednostavnim oblicima nalazimo već u statutima srednjovjekovnih gradova na području Hrvatske. Tako primjerice u Istri – u statutima Grada Pule, Dvigradskom statutu, Statutu Grada Bala (Jelinčić i Lonza, 2007; Križman, 2000; Margetić, 2007) navodi se obveza odlaganja otpada na mjesto koje su za to odredile gradske vlasti, odnosno obveza stanovnika »da nečist bace u luci iza postavljenih stupova u moru«, zabranjuje se bacanje nečiste vode

¹ Značenje organiziranog obavljanja komunalnih djelatnosti za funkcioniranje organizacije svakodnevnog života i rada građana u naselju najbolje ilustrira aktualna kriza u svezi sa zbrinjavanjem komunalnog otpada u Napulju, koji je Republika Italija pokušala razriješiti intervencijom vojske i policije te uvođenjem izvanrednog stanja ... Kriza s gradskim otpadom u Napulju eskalirala je početkom 2008., nakon što se na ulicama Napulja i u okolici grada nagomilalo više od 350.000 tona komunalnog otpada. U ožujku 2008. talijanska vlada potpisala je ugovor s njemačkom tvrtkom o zbrinjavanju 160.000 tona otpada koji bi trebalo prevesti u Njemačku i ondje zbrinuti, najvećim dijelom u spalionici u Bremenhavenu, za što bi talijanska vlada trebala platiti 200 eura po toni otpada, a ukupno zbrinjavanje trebalo bi stajati 100 milijuna eura. (Glas Istre, 20. ožujka 2008.)

Slični problemi s odlaganjem komunalnog otpada grada Makarske i općina Brela, Baška Voda, Tučepi i Podgora nastali su zbog zatvaranja i blokade jedinog deponija u makarskom primorju na Donjoj Gori na Biokovu krajem 2006. Grad Makarska i susjedne općine ostale su zatpane s više od 400 kubičnih metara nepokupljenog ili privremeno odloženog gradskog otpada. Gradsko poglavarstvo Makarske u povodu tog događaja proglasilo je elementarnu nepogodu.

u odvodne kanale u naselju, stanovnici se obvezuju na održavanje pločnika ispred njihovih zgrada ...

Prve organizirane komunalne službe u Gradu Zagrebu pojavljuju se krajem XIX. stoljeća – 1878. na temelju zaključka gradskog poglavarstva osnovan je zagrebački vodovod, koji je nakon izgradnje električne centrale u Zagrebu spojen u poduzeće Munjara i vodovod slobodnog i kraljevskog glavnog grada. Zagrebačka plinara osnovana je 1863. (Pavić, 2001).

Do 1990. u sustavu lokalne samouprave u Hrvatskoj zasnovanom na koncepciji komunalnih jedinica obavljanje komunalnih djelatnosti bilo je u djelokrugu općina (društveno-političkih zajednica) (Zakon o komunalnim djelatnostima, NN 19/79, 18/79 i 26/93). Komunalne djelatnosti obavljale su najprije komunalne službe pod nadzorom administrativno-operativne uprave, a potom društvene organizacije – radne organizacije, organizacije udruženog rada i samoupravne interesne zajednice u komunalnom gospodarstvu. Prema Zakonu o poduzećima (Sl. l. 77/88, 40/89, 46/90 i 61/90),² društveno-politička zajednica odnosno društveno-politička zajednica i druge pravne osobe mogle su u skladu sa zakonom osnovati javna poduzeća radi proizvodnje i prometa određenih proizvoda i pružanja usluga koje su nezamjenjiv uvjet života i rada građana ili rada drugih poduzeća na određenom području ili ako je to bilo prijeko potrebno za rad organa te društveno-političke zajednice (elektroprivreda, željeznički promet, poštanski promet, telefonski promet, telegrafski promet, komunalne djelatnosti, dobra od općeg interesa).

U razdoblju 1991.–2001., unatoč prisutnoj centralizaciji pojedinih službi te obavljanju nekih od djelatnosti iz djelokruga lokalnih jedinica na dvostrukom kolosijeku, komunalne djelatnosti ostale su u islučivom djelokrugu jedinica lokalne samouprave (JLS). Činjenica da se komunalne djelatnosti najefikasnije i najekonomičnije obavljaju na razini lokalnih jedinica, uvažavajući pritom osobite zahtjeve na pojedinim područjima, kao i potrebe lokalnog stanovništva bila je odlučna za zadržavanje tih poslova na razini najbližoj građanima.³

Obavljanje komunalnih djelatnosti u procesu decentralizacije lokalne samouprave nakon 2001. ostavljeno je u nadležnosti najnižih lokalnih jedi-

² V. čl. 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poduzećima (Sl. l. 40/89) od 7. srpnja 1989., stupio na snagu 14. srpnja 1989.

³ Obveza zajedničkog obavljanja komunalnih djelatnosti više JLS rezervirana je isključivo za slučajeve kad se sustav objekata i uređaja komunalne infrastrukture proteže na području više JLS te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu (načelo zaštite sustava objekata i uređaja komunalne infrastrukture – čl. 4/4. ZKG).

nica – jedinica lokalne samouprave (općine, gradovi, veliki gradovi). Tijekom usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EZ, komunalne djelatnosti kojima je osnovno obilježje obavljanje putem složenog i umreženog sustava infrastrukture od značenja za lokalne jedinice višeg stupnja (županije), prestale su biti komunalne djelatnosti (opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom)⁴ i proglašene su energetske djelatnostima, dok je za organizaciju pojedinih djelatnosti (gospodarenje otpadom)⁵ određena razina županije.

Danas u Hrvatskoj komunalne djelatnosti obavljaju 192 tvrtke (od čega 110 tvrtki obavlja djelatnost skupljanja, pročišćavanja i distribucije vode). Njihova dugotrajna imovina i dugoročna financijska imovina iznosi ukupno 63.204.585.706,00 kuna.⁶ Riječ je o značajnom segmentu u gospodarstvu Hrvatske, ne samo prema vrijednosti kapitala već prema ulozi komunalnih djelatnosti u stvaranju pretpostavki za uspješno funkcioniranje drugih gospodarskih djelatnosti te za osiguravanje kvalitete svakodnevnog života građana.

1.3. Gospodarske djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima u Republici Hrvatskoj

Gospodarske djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima različito su određene u pojedinim državama u različitim razdobljima. Ne postoji univerzalna definicija, kao ni univerzalni popis komunalnih djelatnosti. Tako se u pravnoj literaturi kao »svakodnevne potrebe« u povijesnom razvitku gradova navode: opskrba hranom, kontrola kvalitete žita, javni radovi, održavanje javnih zgrada, građevinski red, kontrola mjera i utega, čistoća ulica i trgova, vodovodi, regulacija rijeka, kanalizacija, pošta, vatrogasna služba, održavanje prometnica i prometnog reda, javna kupališta ...

Primjerice, u Austriji i Njemačkoj kao komunalne djelatnosti navode se opskrba pitkom vodom, odvodnja otpadnih voda, zbrinjavanje otpada, pogrebna uprava, opskrba strujom, opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom, telekomunikacije, poštanske usluge, tržnice i štandovi, čišće-

⁴ Zakon o energiji (NN 68/01, 177/04 i 76/07), Zakon o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom (NN 42/05).

⁵ Prema čl. 14/1. Zakona o otpadu (NN 178/04, 153/05, 111/06 i 110/07), županija i Grad Zagreb odgovorni su za gospodarenje svim vrstama otpada, osim za gospodarenje opasnim otpadom, koje je u nadležnosti države.

⁶ Prema podacima Hrvatske gospodarske komore za 2006.

nje ulica, javna rasvjeta, upravljanje kampovima, održavanje dimnjaka, održavanje aerodroma i morskih luka, vatrogasna djelatnost, održavanje javnih kupališta i sauna, upravljanje parkiralištima i podzemnim garažama, klaonice⁷ itd. Komunalne djelatnosti podjeljene su na: a) djelatnosti izvršavanje kojih uvijek ostaje na lokalnim jedinicama (opskrba pitkom vodom, odvodnja otpadnih voda, zbrinjavanje otpada, pogrebna uprava) te b) djelatnosti koje se mogu obavljati u djelokrugu lokalnih jedinica kao komunalne samo u onim slučajevima kada njihovo obavljanje nije osigurano od tržišnih subjekata.⁸

U pravnom sustavu Republike Hrvatske nema opće definicije komunalnih djelatnosti. Komunalno gospodarstvo načelno je određeno kao jedna od djelatnosti iz djelokruga JLS kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana.⁹ Pod komunalnim gospodarstvom u smislu Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04 i 178/04, ZKG) razumije se: a) obavljanje komunalnih djelatnosti, b) pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe te c) financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova i Grada Zagreba kao i županija kad je to određeno tim zakonom.

Komunalne djelatnosti moguće je općenito odrediti 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.¹⁰ Komunalne djelatnosti obuhvaćaju gospodarske djelatnosti isporuke javnih usluga fizičkim i pravnim osobama, zbog čega isporučitelj ima posebne obveze prema korisnicima usluga te ujedno i relativno monopolistički položaj jedinog isporučitelja pojedinih usluga na lokalnom tržištu (prirodni monopol). Te djelatnosti mogu se pobliže odrediti i kao gospodarske djelatnosti koje ne potpadaju pod zakone slobodnog tržišta, jer se njihova svrha, zbog njihova iznimnog društvenog značenja, ne može ostvariti isklju-

⁷ Djelatnost se odnosi na javne klaonice – tu djelatnost kao komunalnu djelatnost u Gradu Zagrebu 1954. spominje Pavić, 2001: 197.

⁸ Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 Coordinating the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors (30. travnja 2004.) te Nacrt strategije o komunalnom gospodarstvu u Republici Hrvatskoj.

⁹ Prema čl. 134/1. Ustava (NN 41/01 i 55/01) te čl. 19. i 19 a. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05 i 109/07, ZOLAPS).

¹⁰ »... komunalne službe koje zadovoljavaju interese građana u okviru njihove najuže lokalne zajednice u kojoj svakodnevno žive i rade.« – Pavić, 2001: 120.

čivo primjenom tržišnih zakonitosti. U obavljanju komunalnih djelatnosti mora se voditi računa o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti, s jedne strane, ali i o ostvarenju javnog interesa, utjelovljenog u svakoj javnoj službi, s druge strane. Komunalne djelatnosti ne može se razmatrati isključivo sa stajališta poduzetničkih i tržišnih sloboda.¹¹

U pravnom sustavu Republike Hrvatske komunalne djelatnosti nebrojene su u čl. 3. ZKG te su posebnim zakonima pobliže određeni poslovi koje obuhvaća svaka od tih djelatnosti. *De lege lata*, komunalne djelatnosti su ove:

- *opskrba pitkom vodom* – zahvaćanje, pročišćavanje i isporuka vode za piće (čl. 3/2. ZKG),¹²
- *odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda* – odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, odvodnja atmosferskih voda te crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama,¹³
- *prijevoz putnika u javnom prometu* – prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju JLS za područja kojih se prijevoz odvija, osim prijevoza željeznicom koji se uređuje posebnim propisima,
- *održavanje čistoće* – čišćenje javnih površina te skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta utvrđena posebnim propisima,
- *odlaganje komunalnog otpada* – obrađivanje i trajno odlaganje komunalnog otpada na odlagališta komunalnog otpada te saniranje i zatvaranje odlagališta, na temelju posebnih propisa,¹⁴

¹¹ Iz obrazloženja rješenja Ustavnog suda U-I-2777/2004 od 8. studenoga 2005. (NN 138/05): Sud smatra »da su JLS ovlaštene autonomno odlučiti, u skladu s ustavnim i zakonskim ovlastima, kome će povjeriti obavljanje ... komunalne djelatnosti u skladu s člankom 4. stavkom 1. ZOKG-a, vodeći pri tome računa o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti, s jedne strane, ali i o ostvarenju javnog interesa, utjelovljenog u svakoj javnoj službi, s druge strane. Komunalna djelatnost ... ne može se razmatrati isključivo sa stajališta poduzetničkih i tržišnih sloboda u smislu članka 49. Ustava ...«

¹² Vodoopskrbnu djelatnost prema čl. 34/1. Zakona o vodama (NN 107/95 i 150/05, ZV) čine poslovi zahvaćanja i crpljenja podzemnih i površinskih voda za piće i druge potrebe i njihova pročišćavanja do stupnja zdravstvene ispravnosti, dovodenje do mjesta potrošnje i raspodjela korisnicima.

¹³ Djelatnost odvodnje otpadnih voda čine poslovi skupljanja otpadnih voda, njihova dovodenja do uređaja za pročišćavanje, pročišćavanja i ispuštanja u prijamnik, obrade mulja koji nastaje u procesu njihova pročišćavanja, i poslovi odvodnje oborinskih voda iz naselja putem sustava javne odvodnje (čl. 72/1. ZV).

¹⁴ Djelatnost gospodarenja otpadom skup je aktivnosti, odluka i mjera usmjerenih na sprječavanje nastanka otpada, smanjivanje količine otpada i/ili njegova štetnog utjecaja na okoliš, obavljanje skupljanja, prijevoza, oporabe, zbrinjavanja i drugih djelatnosti u svezi s

- *održavanje javnih površina* – održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina te dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselje kad se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu,
- *održavanje nerazvrstanih cesta* – održavanje površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste,
- *tržnice na malo* – upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu JLS u kojima se u skladu s tržišnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima,
- *održavanje groblja i krematorija* – održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika te ukop i kremiranje pokojnika,¹⁵
- *prijevoz pokojnika* – preuzimanje i prijevoz umrle osobe od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju,
- *obavljanje dimnjačarskih poslova* – obveze čišćenja i kontrole dimovodnih objekata i uređaja za loženje,
- *javna rasvjeta* – upravljanje i održavanje objekata i uređaja javne rasvjete, uključivo podmirivanje troškova električne energije, za rasvjetljavanje javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta.

Osim navedenih komunalnih djelatnosti, predstavničko tijelo JLS može odlukom odrediti djelatnosti od lokalnog značenja koje se pod uvjetima propisanim za obavljanje komunalnih djelatnosti smatraju komunalnim djelatnostima. Tako su pojedine JLS u Republici Hrvatskoj kao komunalne djelatnosti odredile djelatnosti uređenja plaža, zooloških vrtova i sl.

Osnovno je obilježje komunalnih djelatnosti njihovo obavljanje kao javne službe. Često se ta karakteristika neopravdano zanemaruje te se ističe nji-

otpadom te nadzor nad obavljanjem tih djelatnosti, skrb za odlagališta koja su zatvorena (čl. 4/1. Zakon o otpadu, NN 178/04, 153/05, 111/06 i 110/07).

¹⁵ Komunalna djelatnost upravljanja grobljem obuhvaća dodjelu grobnih mjesta, uređenje, održavanje i rekonstrukciju groblja (promjena površine, razmještaj putova i sl.) na način koji odgovara tehničkim i sanitarnim uvjetima, pri čemu treba voditi računa o zaštiti okoliša, a osobito o krajobraznim i estetskim vrijednostima (čl. 10. Zakona o grobljima, NN 19/97).

hov tržišni karakter. Stoga je potrebno razmotriti koji su elementi značajni za komunalne djelatnosti kao javne službe.

2. Djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba

2.1. Pojam javne službe i javnih ovlasti

U pravnoj literaturi navodi se da se pojmom javne službe najprije nastojalo pravno obuhvatiti i protumačiti djelatnost države i drugih samoupravnih javnih tijela nasuprot djelatnosti privatnika, nasuprot privatnoj službi. Unatoč razlikama među pojedinim piscima, dominiralo je shvaćanje javne službe kao opravdanja i kao tumačenja društvene funkcije države (Ivanišević, 1968).

Pojam javne službe nadalje se vezuje za djelatnosti odnosno dijelove djelatnosti obavljanje kojih država monopolizira zbog iznimnog javnog interesa ili drugih razloga i potrebno ih je obavljati bilo putem upravnih organa države ili povjeravanjem javnim ustanovama kako bi ih one obavljaje kao javnu službu. Kod nekih djelatnosti javlja se kao odlučujući faktor za njihovo proglašavanje javnom službom dužnost pojedinaca da se njome koriste, pa se onda govori o obveznosti javne službe. Od velike je važnosti obveza da se korisnicima daje određena služba ili pruža usluga uz jednake uvjete i jednako uživanje. Gledano sa stajališta korisnika, u jednakoj mogućnosti uživanja dolazi do izražaja načelo jednakosti. Ona je dvostruka: prvo, kad postoje svi potrebi uvjeti, mora se svakome pružiti služba, i drugo, svim se korisnicima mora, uz jednake uvjete, pružiti i jednaka služba.

Kod nekih djelatnosti postoji pravo korisnika na to da država organizira obavljanje određenih djelatnosti. Za javnu službu često je odlučno što je njezin nositelj dužan kontinuirano obavljati djelatnost. On nema pravo prekinuti njezino obavljanje i onda kad zbog toga trpi određene gubitke. Nadalje, kao važni razlozi zašto se obavljanje neke djelatnosti ili posla proglašava javnom službom navode se: priroda djelatnosti, ciljevi djelatnosti, financiranje iz državnog proračuna odnosno proračuna lokalne jedinice, analogija prema drugim djelatnostima koje su već prije proglašene javnom službom (Medvedović, 1995).

Pojedini autori navode da pojam djelatnosti koje spadaju u javne službe nije moguće jednom za svagda precizno odrediti. Zbog razvoja civilizacije povećava se broj djelatnosti koje mogu poslužiti kao predmet javnih službi, a samim time i broj javnih službi. Definicija koja određuje javne službe

kao »službe čija ma i najkraća obustava dovodi do društvenog nereda« (L. Duguit, citirano prema: Ivanišević, 1968: 42), možda najbolje opisuje nužnost upravo komunalnih djelatnosti kao javnih služba za normalno funkcioniranje lokalne zajednice.

Javne službe određuju se kao djelatnosti od općeg interesa, za koje isključivo tržište ne može u potpunosti efikasno izvršavati funkciju razmjene dobara i usluga te je stoga u tim djelatnostima potrebna intervencija države radi osiguravanja kvalitete i dostupnosti tih službi svim građanima pod jednakim uvjetima. Pojam javne službe u osnovi je funkcionalan pojam kojim se želi istaknuti određena društvena kvaliteta neke djelatnosti (Ivanišević, 1968).

Pojedini autori smatraju da pojam javne službe obuhvaća interesne situacije u kojima postoji određen stupanj interesne ovisnosti korisnika o nosiocima tih djelatnosti, koji se iskazuje u ograničenosti alternativnog izbora isporučitelja usluge i troškova usluge.

Klasifikacija javnih službi dijeli javne službe na gospodarske, društvene i strateške. U kategoriju gospodarskih službi spadaju djelatnosti koje se obavljaju putem nekog oblika tržišta, pri čemu se, u pravilu, za njihovo korištenje plaća naknada. Kategoriju društvenih službi obuhvaćaju djelatnosti koje bi se inače mogle obavljati putem mehanizma tržišta, ali ih u pravilu obavlja država zbog toga što mehanizam tržišta ne bi mogao osigurati obavljanje takvih djelatnosti s obzirom na potrebnu količinu, kakvoću i cijenu koja bi bila prihvatljiva svima, primjerice djelatnosti obrazovanja i zdravstva. Strateške službe obuhvaćaju djelatnosti koje zbog njihova posebnog značenja obavlja isključivo država (djelatnosti registracije činjenice rođenja, smrti, zaključenja braka, izdavanje osobnih identifikacijskih isprava, poslovi vezani uz poreze građana, kažnjavanje građana i sl.) (Đulabić, 2007: 137–162).

Javne službe pretpostavljaju izvršavanje javnih ovlasti u okviru pojedine djelatnosti za rješavanje određenih konkretnih situacija. Riječ je o javnoj službi i onda kad javna ustanova koja obavlja djelatnost ima moć da svojim općim aktima uređuje prava i obveze svojih korisnika, da prema njima istupa autoritetom vlasti, da prema njima vrši neku vrstu disciplinske vlasti i sl. (Krijan, 2006).

2.2. Djelatnosti koje se obavljaju kao javna služba u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj obavljanje javnih službi nije uređeno općim zakonom o javnim službama.¹⁶ Definiranje javnih službi različito je u pojedinim posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti. Tako se navode: djelatnosti koje se obavljaju »kao javne službe« te one »koje obavljaju javne ustanove« (iz čega se posredno zaključuje da je riječ o djelatnostima koje su javne službe) i »djelatnosti od posebnog društvenog interesa«. U novije vrijeme upotrebljavaju se izrazi »djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku«, »djelatnosti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku«, »regulirane djelatnosti« ili »javne usluge«.

Obavljanje djelatnosti kao javne službe u hrvatskom zakonodavstvu vezano je za osobite djelatnosti, pod uvjetom da se ne obavljaju radi stjecanja dobiti, kao što su odgoj i osnovno, srednje i visoko obrazovanje, znanost, kultura, informiranje, šport i tjelesna kultura, tehnička kultura, skrb o djeci, zdravstvo, socijalna skrb, skrb o invalidima i druge djelatnosti koje obavljaju javne ustanove. Kao javna služba obavljaju se prema posebnim zakonima vatrogasna djelatnost, djelatnost skrbi o zaštićenim područjima prirode te komunalne djelatnosti. Kao regulirane djelatnosti i kao javne usluge obavljaju se pojedini segmenti energetske djelatnosti (opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom, opskrba električnom energijom). Javnim se uslugama smatraju: distribucija električne energije, opskrba električnom energijom, distribucija plina, opskrba plinom, distribucija toplinske energije, opskrba toplinskom energijom, opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, poštanske usluge, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova i javne telekomunikacijske usluge.¹⁷ Pojam djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku određuje pojedine segmente djelatnosti poštanskih usluga, telekomunikacijskih usluga, usluga koje pružaju elektronički mediji. Za pojedine usluge u djelatnosti željezničkog prometa navodi se da su od posebnog državnog interesa i za njih Republika Hrvatska

¹⁶ Međutim, iako ne postoji opći zakon koji bi definirao djelatnosti javnih službi, Zakon o plaćama u javnim službama (NN 27/01) određuje da su javne službe u smislu toga zakona javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

¹⁷ Čl. 24/1. Zakona o zaštiti potrošača (NN 79/07 i 125/07, ZZP).

osigurava dio sredstava. Konačno, za neke djelatnosti, iako se po svojim karakteristikama obavljaju kao javna služba, zakonom nije izričito određen karakter javnih službi – to važi, primjerice, za djelatnost javnog cestovnog prometa.

Suprotno tome, primjerice, u Republici Sloveniji općim zakonom definirana su obilježja gospodarskih javnih službi¹⁸ – one su određene u funkcionalnom smislu, kao djelatnosti kojima se proizvode materijalna¹⁹ javna dobra kao robe i usluge kojih je trajno i nesmetano obavljanje u javnom interesu. Taj javni interes iskazuje se u zadovoljavanju javnih potreba kada ih i ako ih nije moguće proizvoditi na tržištu. Gospodarske javne službe su službe koje su uređene posebnim zakonima iz područja energetike, prometa i veza, komunalnog i vodnog gospodarstva, gospodarenja drugim vrstama prirodnih bogatstva, zaštite okoliša te zakonima koji uređuju druga područja gospodarske infrastrukture. Pri obavljanju javnih službi, zadovoljavanje javnih potreba ima prednost pred ostvarenjem profita. Tim su zakonom uređena pojedina pitanja važna za funkcioniranje gospodarskih javnih službi: način obavljanja gospodarskih javnih službi (režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno poduzeće, koncesionirana javna služba), financiranje javnih dobara javnim kapitalom, financiranje gospodarskih javnih službe, računovodstvo i revizija isporučitelja javnih usluga i dr. Gospodarske javne službe razvrstane su na republičke i općinske te obvezne ili izborne.

Radi pobližeg određivanja pojma javne službe potrebno je razmotriti na koji je način uređeno to pravno pitanje u pravu EZ.

3. Službe od općeg interesa u EU

3.1. Pojam služba od općeg interesa u EU

U EU javne službe dijele se na gospodarske i negospodarske službe od općeg interesa. Kod prvih je naglasak na mehanizmu tržišta i nastojanju formiranja cijena javnih usluga po ekonomskim načelima, dok je kod dru-

¹⁸ Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. 32/93 i 30/98). Taj je zakon, kao i Zakon o stavnih zemljišč (Ur. l. 44/97) i Zakon o varstvu okolja (Ur. l. 32/193), zamijenio Zakon o komunalnih dejavnosti (Ur. l. 8/82).

¹⁹ Definicija trpi kritiku zato što ne određuje pojam materijalnih javnih dobara te zato što materijalnu narav usluga koje se pružaju putem javnih službi nije moguće definirati. V. Pirnat, 2004.

gih naglasak na obavljanju društveno prihvatljivih i opravdanih djelatnosti bez iziçite namjere stjecanja dobiti. Obavljanje gospodarskih djelatnosti organizira se u pravilu putem javnih trgovaçkih društava, a negospodarskih putem ustanova (Đulabić, 2008).

U pravu EZ od izraza službe od općeg gospodarskog interesa (*services of general economic interest*), koji je naveden u čl. 86/2. Ugovora, izveden je izraz službe od općeg interesa (*services of general interest*), kao viši rodni pojam, kojim su obuhvaćene tržišne i netržišne službe koje vlasti oznaçe kao službe od općeg interesa podložne posebnim obvezama. U pravnom režimu EZ služba od općeg interesa obuhvaća »svaku gospodarsku djelatnost koja je u posebnom društvenom interesu«.

Izraz javne službe (*public services*) odnosi se na činjenicu da se usluga nudi javnosti, katkada naglašava da je nekoj službi dodijeljena posebna uloga od javnog interesa, a katkad se odnosi na vlasništvo ili status tijela koje službu pruža te se stoga u pravilu ne koristi taj izraz, već izraz »službe od općeg interesa«.

Razlikuju se tri vrste služba od općeg interesa: službe od općeg gospodarskog interesa koje obavljaju velike mrežne industrije, druge službe od općeg gospodarskog interesa (npr. zbrinjavanje otpada, opskrba pitkom vodom, odvodnja otpadnih voda), koje još uvijek nisu podređene sektorskoj regulaciji, za koje se primjenjuju opća pravila o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama, te negospodarske službe, koje nisu podređene posebnoj sektorskoj regulaciji ni regulaciji unutarnjeg tržišta, tržišnog natjecanja i državnih potpora. Na te službe primjenjuju se opća načela prava EZ, kao što je, primjerice, pravilo o zabrani diskriminacije i druga opća načela.²⁰

Zbog posebnih uvjeta obavljanja djelatnosti smatra se da nije moguće tržišna pravila u potpunosti primijeniti za djelatnosti služba od općeg interesa. Člankom 86/2. Ugovora utvrđeno je da službe od općeg gospodarskog interesa nisu podložne primjeni pravila Ugovora u mjeri u kojoj je to nužno da bi ispunile svoju misiju od općeg interesa. To znaçi da u slučaju neslaganja učinkovito obavljanje poslova od općeg interesa ima prednost pred primjenom pravila Ugovora (o slobodi tržišnog natjecanja). Smatra se da je za obavljanje tih službi potrebno osigurati ujednaçenu kombinaciju tržišnih mehanizama i ostvarivanja svrha službi od općeg interesa.

²⁰ Commission Green Paper on Services of General Interest (COM 2003 270 final – Official Journal C76, 25. ožujka 2004.

Za komunalni sektor²¹ navodi se da subjekti koji obavljaju djelatnosti ne djeluju u normalnim tržišnim okolnostima zbog zatvorene prirode njihovih tržišta (monopol ili oligopol) ili zbog posebnih ili ekskluzivnih prava koja im dodijele država tijela. Pravni ili tehnički monopol ograničava (ili čak onemogućuje) konkurenciju. S druge strane, cijena i kvaliteta usluga koje oni nude vrlo su važni za društvo i ekonomiju. U komunalni sektor spadaju aktivnosti pružanja usluga putem ustaljene tehničke mreže postojanje koje ograničava konkurenciju te je stoga u praksi, čak i kad nema legalnog monopola, malo vjerojatno da će se drugi subjekt pojaviti na tržištu kao i kad je ograničen broj subjekata koji imaju ovlast obavljati određene usluge. Kao djelatnosti komunalnog sektora smatraju se istraživanje i vađenje plina, ugljena i ostalih krutih goriva, toplinska i električna energija, voda, transport, poštanske usluge, održavanje luka i aerodroma (Cvrlje, 2007).

3.2. Značenje služba od općeg interesa u EU

U EU su službe od općeg interesa vrlo važne za osiguranje društvene i teritorijalne kohezije, kao i za konkurentnost europskog gospodarstva. One su jedan od stupova europskog modela društva utemeljenog na demokraciji, vladavini prava i socijalnim pravima građana.

EU je prihvatio razvojnu strategiju koja se zasniva na sinergiji ekonomskih i socijalnih reformi koje su integrirane u održivost okoliša. U tom kontekstu, službe od općeg interesa imaju sve veću ulogu – one su dio prihvaćenih vrijednosti svih europskih društava i čine temeljni stup europskog modela društva. Njihova je uloga važna za poboljšanje kvalitete života svih građana i za prevladavanje socijalne marginalizacije i izolacije. Uvažavajući njihov utjecaj na gospodarstvo i značenje za proizvodnju ostale robe i usluga, efikasnost i kvaliteta tih usluga potiče nadmetanje i veću društvenu koheziju, posebno potičući investicije u najmanje razvijenim regijama. Efikasno i nediskriminirajuće izvršavanje služba od općeg interesa istovremeno se smatra pretpostavkom za uspješno funkcioniranje jedinstvenog tržišta i za daljnju ekonomsku integraciju EU. Osim toga, službe od općeg interesa jedan su od značajnih elemenata europskog državljanstva i predstavljaju dio prava koja uživaju europski građani kao i pogodnosti dijaloga s autoritetima javne vlasti u smislu korektnog upravljanja javnim poslovima.

²¹ Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 Coordinating the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors (30. travnja 2004.).

ma. Službe od općeg interesa esencijalne su za omogućavanje integracije, povećanje dobrobiti stanovništva i mogućnost uživanja osnovnih prava građana.

Službe od općeg interesa sagledavaju se kroz pitanje uloge javnih vlasti u tržišnom gospodarstvu koje moraju jamčiti, s jedne strane, funkcioniranje tržišta i poštovanje tržišnih pravila od svih subjekata te, s druge strane, sagledavajući opći interes, osigurati ostvarivanje osnovnih potreba građana i brigu o javnim dobrima u slučaju sloma tržišta.

3.3. Zajednička načela za obavljanje služba od općeg interesa u EU

Smatra se da zajednička definicija služba od općeg interesa nije potrebna, ali je potrebno utvrditi zajedničke principe za obavljanje tih služba, ovisno o osobitostima pojedine vrste tih služba.

Kao zajednički principi obavljanja služba od općeg interesa navode se: univerzalnost (*universal services*) i jednakost pristupa (*equality of acces*), kontinuitet obavljanja (*continuity*), sigurnost (*security*) i prilagodljivost (*adaptability*), kvaliteta usluga (*quality of services*), efikasnost (*efficiency*) i prihvatljivost cijena usluga (*affordability*) te zaštita ugroženih kategorija građana (*protection of disadvantaged groups*), transparentnost (*transparency*), zaštita korisnika, potrošača i okoliša (*protection of user and consumer and the environment*) i osiguravanje participacije građana (*participation of citizens*) (Đulabić, 2006).

Osnovna načela obavljanja služba od općeg interesa jesu: a) načelo supsidijarnosti koje treba omogućiti organizaciju i djelovanje služba od općeg interesa na razini koja je najbliža građanima, b) postizanje ciljeva služba od općeg interesa u okviru jedinstvenog tržišta, c) službe od općeg interesa trebaju pridonijeti postizanju kohezije kroz koncept univerzalne službe, d) osiguravanje visoke kvalitete i sigurnosti u obavljanju služba, e) zaštita prava korisnika i potrošača, f) praćenje i vrednovanje obavljanja služba radi osiguranja kvalitete, g) poštovanje različitosti služba od općeg interesa, h) transparentnost u pogledu oblikovanja i provedbe javnih politika koje se tiču služba od općeg interesa te i) jačanje pravne sigurnosti u pogledu služba od općeg interesa.²²

²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 12 May 2004. White Paper on Services of General Interest (COM 2004 374 final).

3.4. Intervencija javnih vlasti u obavljanju služba od općeg interesa u EU

Nakon provedene široke javne rasprave o službama od općeg interesa, koja je započeta u EU tijekom 1990-ih, a tijekom 2003. i 2004. rezultirala je izradom dvaju značajnih dokumenata na tom području (Zelena i Bijela knjiga o službama od općeg interesa), zaključeno je da intervencija javnih vlasti u obavljanju služba od općeg interesa obuhvaća:

- opću regulaciju djelatnosti te nadzor zakonitosti i kvalitete usluga,
- financiranje djelatnosti,
- procjenu učinaka obavljanja djelatnosti.²³

3.4.1. Opća regulacija služba od općeg interesa

Definiranje obveza i zadataka javnih služba ostaje u nadležnosti javnih vlasti na odgovarajućoj razini (lokalne, regionalne, državne vlasti, europska tijela ...). Javne vlasti odgovorne su i za regulaciju tržišta, kao i za to da pružatelji usluga doista ostvare svrhu javnih služba koje su im povjerene. Detaljno definiranje služba i usluga koje se pružaju te samo njihovo pružanje ostaje u nadležnosti država članica.²⁴

Javne vlasti imaju obvezu odrediti službe od općeg interesa i kriterije za odabir organizacije obavljanja tih djelatnosti, uvjete pod kojima se obavlja služba od općeg interesa (tehnički uvjeti isporučitelja, standardi kvalitete usluga)²⁵ te nadzor zakonitosti i kvalitete djelovanja isporučitelja usluga.

²³ U pravnoj se teoriji za zadaću države i smisao njezine djelatnosti navodi pojam javne službe kao djelatnosti koju upravljači moraju regulirati, osigurati i kontrolirati. L. Duguit, prema: Ivanišević, 1968.

²⁴ Države članice mogu obavljanje određenih služba i usluga povjeriti lokalnim jedinicama, ali ostaju odgovorne prema Zajednici za poštovanje obveza koje proizlaze iz Ugovora. V. presudu Europskog suda u predmetu C-388/01 od 16. siječnja 2003., Komisija protiv Republike Italije: »Sud je utvrdio da se države članice ne mogu pozivati na okolnosti njihova unutarnjeg uređenja kako bi opravdale nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Zajednice. Iako je svaka država slobodna urediti, na način koji smatra svrsishodnim, nadležnosti za donošenje propisa na unutarnjem planu, ona ipak ostaje, prema odredbi članka 226. EU, jedina odgovorna prema Zajednici za poštovanje navedenih obveza (v. pobliže odluku od 13. rujna 1991., predmet C-33/90. Komisija protiv Republike Italije, Zbirka odluka, str. I – 5987, točka 24.)«.

²⁵ Primjerice tehnički uvjeti za obavljanje djelatnosti i kvalitetu usluga za djelatnosti vodoopskrbe određeni su direktivama: Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in

Neovisno upravljanje službama od općeg interesa zahtijeva upravljanje neovisno o dnevnoj politici i njezinim ciljevima koji ne bi bili sukladni s ekonomskim argumentima upravljanja tom službom. Upravljanje obuhvaća propisivanje načina i uvjeta obavljanja služba od općeg interesa (*regulation*), odlučivanje o načinu obavljanja i pobližim uvjetima obavljanja služba (*licensing*), odlučivanje o cijenama i drugim ekonomskim uvjetima obavljanja službe (*pricing*) i nadzor. Propisivanje uvjeta i nadzor nad pravilima u većem dijelu ostaju u nadležnosti državnih ili lokalnih javnih vlasti, ako se ne odnose na funkcije neovisnih regulacijskih tijela (npr. propisivanje tarifa i nadzor cijena). Regulacijsku funkciju obavljaju nezavisna regulacijska tijela kojih nezavisnost mora biti organizacijska, financijska i pravna. Za osobe imenovane u tim institucijama vrijede posebna pravila: one moraju biti imenovane na određeno vrijeme, koje se ne poklapa s mandatom vlade ili zakonodavnog tijela, te za njih moraju biti jasno propisana pravila glede prijevremenog razrješenja. Zbog zahtjeva visoke stručnosti, plaće se za to osoblje formiraju izvan pravila koja važe za javne službenike, koja su relativno ograničavajuća.

Obavljanje služba od općeg interesa javne vlasti mogu organizirati u okviru upravnih tijela (vlastiti pogon) osnivanjem pravne osobe u vlasništvu države ili lokalne jedinice za obavljanje tih djelatnosti (*in-house service providers*) ili davanjem prava za obavljanje službe od općeg interesa trećim osobama (koncesija).

3.4.2. *Financiranje služba od općeg interesa*

Financiranje služba od općeg interesa jedno je od najznačajnijih pitanja koja su se postavila u pravu EZ u svezi s mogućim ugrožavanjem načela slobode tržišnog nadmetanja kao jedne od temeljnih sloboda na kojima se zasniva EU.

U pravu EZ nije bitno jesu li pružatelji služba od općeg interesa iz javnog ili privatnog sektora – i jedni i drugi imaju iste obveze. Financiranje služba od općeg interesa može se izvršiti neposrednom financijskom potporom iz proračuna, dodjelom posebnih ili isključivih prava, izračunavanjem srednjih tarifa, financiranjem zasnovanim na principu solidarnosti i obveznog

the field of water policy; Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment. Za djelatnost zbrinjavanja otpada to su direktive: Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on waste; EC Directive 1999/31 on the landfill of waste; Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste i dr.

udruživanja (fond univerzalnih službi). Uvjet je za financiranje tih službi da dotacije poduzećima kojima je povjereno obavljanje služba od općeg gospodarskog interesa moraju biti proporcionalne stvarnim troškovima služba i ne smiju prelaziti određene granice. Subvencije (naknade) za djelatnosti od općeg interesa mogu davati državne ili lokalne vlasti iz svojih proračuna pod uvjetima da se time ne narušava slobodno tržišno nadmetanje i da su primjerene potrebi osiguranja dostupnosti usluga javnih služba svim korisnicima.

3.4.3. Procjena učinaka služba od općeg interesa

Razvoj tehnologija i pravne regulative te rastući utjecaj politika Zajednice na službe od općeg interesa upućuje na potrebu ispravne procjene izvršavanja tih služba na razini Zajednice i na nacionalnoj razini država članica. Procjena učinaka služba od općeg interesa važna je zbog njihova utjecaja na gospodarstvo i kvalitetu života građana. Procjena je potrebna kako bi se utvrdilo jesu li doista izvršene obveze koje su javne vlasti povjerile isporučiteljima usluga. Kompleksna verifikacija povećava transparentnost i stvara temelje za izbor boljih politika i demokratskoj raspravi temeljenoj na informacijama. Ona omogućuje procjenu i ekonomske efikasnosti služba i drugih političkih ciljeva prihvaćenih od javnih vlasti. Na razini Zajednice, procjena učinaka služba od općeg interesa potrebna je radi osiguravanja socijalne i teritorijalne kohezije i zaštite okoliša te pridonosi razmjeni najbolje prakse između država i pojedinih gospodarskih sektora. U tom smislu, procjena učinaka služba od općeg interesa središnji je element europskog upravljanja (*governance*).

Procjena učinaka služba od općeg interesa koje provodi Europska komisija obuhvaća:

- periodičnu procjenu učinaka mrežnih industrija koje su liberalizirane na razini Zajednice,
- godišnju i međusektorsku procjenu učinaka mrežnih industrija,
- ispitivanje zadovoljstva potrošača služba od općeg gospodarskog interesa (primjerice ispitivanjem javnosti i istraživanjem kvalitete, eurobarometrom).

Kompleksna procjena učinaka služba od općeg interesa mora biti interdisciplinarna i višedimenzionalna te mora poštovati političke, ekonomske i socijalne utjecaje te utjecaj na zaštitu okoliša, uključujući ekstreme. Mora obuhvatiti interese i mišljenja svih zainteresiranih strana, jer je značajno što smatraju dobrom uslugom korisnici i potrošači, uključujući i slabije i

marginizilane skupine, socijalne partnere i druge strane radi saznanja što mogu očekivati u budućnosti.

4. Uloga javnih vlasti u obavljanju komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj

Uloga javnih vlasti u obavljanju komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj obuhvaća opću regulaciju djelatnosti, nadzor zakonitosti općih i pojedinačnih akata tijela JLS, nadzor propisanih organizacijskih i tehničkih uvjeta uz koje isporučitelj obavlja djelatnosti i nadzor standarda kvalitete isporučenih komunalnih usluga i kontrolu cijena te procjenu učinaka i praćenje stanja u komunalnom gospodarstvu.

4.1. Opća regulacija djelatnosti

4.1.1. Načela komunalnog gospodarstva

Za komunalne djelatnosti kao javne službe, u usporedbi s drugim gospodarskim djelatnostima, osobiti su položaj korisnika usluga i zaštita njihovih prava, načela obavljanja djelatnosti, kontrola cijena komunalnih usluga, osobit načini organizacije obavljanja djelatnosti te odgovornost za obavljanje i kvalitetu komunalnih usluga.

Načela komunalnog gospodarstva u Hrvatskoj u određenoj su mjeri sukladna zajedničkim principima o obavljanju služba od općeg interesa u EU (v. gore). Isporučitelj komunalnih usluga obavezan je:

- osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti, odnosno održavati kvalitetu javne usluge u skladu sa zakonom, posebnim propisima i pravilima struke,
- osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti,
- osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja,
- pružati usluge vodeći računa o sigurnosti, redovitosti i kvaliteti javne usluge te da javna usluga bude ravnopravno pristupačna svim potrošačima (načelo nediskriminatornosti),
- prodaju potrošačima javnih usluga obračunati primjenom cijena utvrđenih posebnim propisima, a kada to priroda javne usluge dopušta, mora je obračunati prema potrošnji,

- potrošaču omogućiti upoznavanje unaprijed sa svim uvjetima korištenja javnih usluga i ti uvjeti moraju biti javno objavljeni u medijima,
- osigurati javnost rada tako da tijela koja odlučuju o pravima i obvezama potrošača javnih usluga moraju osnovati savjetodavna tijela u koja će biti uključeni predstavnici udruga potrošača, a odluke će donositi nakon mišljenja savjetodavnog tijela na transparentan, objektivan i nediskriminirajući način (načelo javnosti),
- osnovati povjerenstvo za reklamacije potrošača u kojem trebaju biti zastupljeni predstavnici udruga za zaštitu potrošača; to povjerenstvo mora pisano odgovoriti potrošačima na primljene reklamacije u roku 30 dana od dana primanja reklamacije,
- omogućiti potrošačima priključak na distribucijsku mrežu i uporabu priključka i mreže te pružanje usluga u skladu s posebnim propisima, koncesijskim ugovorima ili općim aktima JLS na području koje se usluga pruža, pod nediskriminirajućim, unaprijed poznatim i ugovorenim uvjetima.²⁶

U obavljanju komunalnih djelatnosti kao javne službe pravne osobe mogu obavljati javne ovlasti – rješavati u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima, obvezama i odgovornostima fizičkih i pravnih osoba. Javne ovlasti mogu se povjeriti odlukom predstavničkog tijela JLS. Prijenos obavljanja javnih ovlasti može obuhvatiti ovlast pravnim osobama koje obavljaju određene komunalne djelatnosti da, u okviru tih djelatnosti: a) općim aktima uređuju određene odnose, b) rješavaju u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima, obvezama i odgovornostima fizičkih i pravnih osoba te c) obavljaju druge javne ovlasti. Prijenos javnih ovlasti na pravne osobe dopušten je u djelatnostima: opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, odlaganja komunalnog otpada, održavanja javnih površina, održavanja nerazvrstanih cesta, tržnica na malo i održavanja groblja i krematorija.²⁷ Protiv upravnih akata koje donose pravne osobe na temelju pre-

²⁶ Čl. 2/2. ZKG i čl. 25. Zakona o zaštiti potrošača (NN 79/07).

²⁷ Čl. 6/1. ZKG. Mogućnost prijenosa javnih ovlasti iskoristile su pojedine JLS prijenosom javne ovlasti rješavanja o pravima i interesima građana i pravnih osoba u upravnim stvarima utvrđivanja visine naknade za priključenje na objekte i uređaje komunalne infrastrukture (čl. 34. ZKG). Tako je, primjerice, Grad Poreč donio Odluku o uvjetima priključenja na sustav odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda Grada Poreča, kojom je vlastito trgovačko društvo koje obavlja komunalnu djelatnost odvodnje otpadnih voda Usluga Poreč d.o.o. iz Poreča za donošenje rješenja o naknadi za priključenje na objekte i uređaje komunalne infrastrukture za odvodnju otpadnih voda. Grad Novigrad donio je Odluku o uvjetima priključenja na sustav vodoopskrbe Grada Novigrada kojom je prenio javne ovlasti za dono-

nesenih javnih ovlasti može se izjaviti žalba upravnom tijelu županije odnosno Grada Zagreba nadležnom za poslove komunalnog gospodarstva.

U pojedinim slučajevima obavljanje javnih ovlasti pravnih osoba u komunalnom gospodarstvu propisano je zakonom. Primjerice, na temelju čl. 10. Zakona o grobljima (NN 19/98) uprava groblja donosi rješenje o davanju grobnih mjesta na korištenje na neodređeno vrijeme (čl. 13/1. tog zakona), protiv kojeg zainteresirana osoba može izjaviti žalbu nadležnom tijelu za komunalne poslove JLS.

4.1.2. *Uvjeti za obavljanje komunalnih djelatnosti*

JLS mogu organizirati obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području u okviru upravnih tijela (vlastiti pogon), osnivanjem pravne osobe za obavljanje tih djelatnosti – trgovačkog društva ili javne ustanove²⁸ ili davanjem prava za obavljanje komunalne djelatnosti trećim osobama (koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti, zaključenje pisanog ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti).²⁹ Iznimo, za obavljanje komunalne djelatnosti koja se obavlja sustavom komunalne infrastrukture koji se proteže na području više JLS i čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu JLS moraju osnovati trgovačko društvo u njihovu suvlasništvu (načelo zaštite sustava komunalne infrastrukture) (čl. 4/4. ZKG).

JLS u trgovačkom društvu koje je u njezinu vlasništvu, odnosno više JLS u trgovačkom društvu u njihovu suvlasništvu, obvezno drže većinski dio dio-

šenje rješenja o naknadi za priključenje na objekte i uređaje komunalne infrastrukture za opskrbu pitkom vodom trgovačkom društvu Istarski vodovod d.o.o. iz Buzeta.

²⁸ U Hrvatskoj komunalne djelatnosti pretežito obavljaju trgovačka društva, a u manjoj mjeri javne ustanove. Primjerice, osnovane su javne ustanove u komunalnom gospodarstvu: Javna ustanova za odlaganje komunalnog i neopasnog tehnološkog otpada sjeverozapadne Hrvatske koju su osnovale županija Koprivničko-križevačka, Krapinsko-zagorska, Međimurska, Varaždinska te gradovi Varaždin, Ivanec, Lepoglava, Ludbreg, Novi Marof, Varaždinske Toplice, Koprivnica, Đurđevac, Klanjec, Pregrada, Zabok, Zlatar, Mursko Središće i Čakovec, te Javna ustanova za zbrinjavanje komunalnog otpada istočne Slavonije, koju su osnovali gradovi Osijek, Vinkovci, Vukovar, Županja i Beli Manastir.

²⁹ Ne mogu se sve komunalne djelatnosti obavljati na temelju ugovora o koncesiji, već samo: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, crpenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama, prijevoz putnika u javnom prometu, skupljanje i odvoz komunalnog otpada, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, prijevoz pokojnika i obavljanje dimnjačarskih poslova. Na osnovi ugovora o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti mogu se obavljati komunalne djelatnosti koje se financiraju isključivo iz proračuna JLS (čl. 15/1. ZKG). To su komunalne djelatnosti koje se financiraju iz sredstava komunalne naknade: odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, javna rasvjeta.

nica (udjela). Time je određena mogućnost kontrolirane privatizacije tih trgovačkih društava – JLS moraju uvijek ostati većinski vlasnici.

Organizacijski i tehnički standardi koje moraju ispunjavati isporučitelji komunalnih usluga te standardi kvalitete usluga pobliže su propisani za svaku komunalnu djelatnost podzakonskim aktima.³⁰

4.1.3. Obvezne komunalne usluge

Komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje otpadnih voda te zbrinjavanja komunalnog otpada obvezne su komunalne usluge – vlasnik građevine dužan je priključiti svoju građevinu na komunalnu infrastrukturu za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda te je obvezan koristiti se uslugom održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada (čl. 34/1. i 34/3. ZKG).

Međutim, minimalni standardi komunalnih usluga, kao zbir komunalnih usluga koje se moraju pružiti građanima u naseljima, nisu određeni, pa u tom segmentu postoji velika različitost koja se odražava u različitom standardu kvalitete stanovanja građana u pojedinim naseljima.

4.1.4. Financiranje komunalnih djelatnosti

Financiranje komunalnih djelatnosti obuhvaća dva segmenta: financiranje komunalnih usluga i financiranje izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Komunalne usluge financiraju se iz cijene komunalne usluge, komunalne naknade, proračuna JLS i drugih izvora po posebnim propisima. Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture financira se iz cijene usluge, komunalnog doprinosa, proračuna JLS, naknade za koncesiju te drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom (čl. 19. i 32. ZKG).

4.1.4.1. Cijene komunalnih usluga

Iz cijene komunalne usluge osiguravaju se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpad-

³⁰ Primjerice: Pravilnik o zdravstvenoj ispravnosti vode za piće (NN 182/04), Pravilnik o graničnim vrijednostima pokazatelja opasnih i drugih tvari u otpadnim vodama (NN 40/99, 6/01 i 14/01), Pravilnik o posebnim uvjetima za obavljanje vodoopskrbne djelatnosti (NN 82/96 i 102/97), Pravilnik o uvjetima za postupanje s otpadom (NN 123/97, 112/01, 23/07 i 45/07), Pravilnik o gospodarenju otpadom (NN 23/07 i 111/07), Uredba o kategorijama, vrstama i klasifikaciji otpada s katalogom otpada i listom opasnog otpada (NN 50/05), Pravilnik o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama odlagališta i uvjetima rada za odlaganje otpada (NN 117/07), Pravilnik o grobljima (NN 99/02).

nih voda (osim odvodnje atmosferskih voda), prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova. Visinu cijene, način obračuna i način plaćanja cijene komunalnih usluga određuje isporučitelj usluge, kojem se cijena komunalne usluge i plaća. Obveznik plaćanja cijene usluge je vlasnik nekretnine (koja je priključena na sustav komunalne infrastrukture) ili korisnik usluge kad je vlasnik obvezu plaćanja ugovorom prenio na korisnika (čl. 20/2. i 20/5. ZKG).

Cijena komunalne usluge može sadržavati i iznos za održavanje i financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području ili za potrebe JLS na kojemu se isporučuje komunalna usluga.³¹ Taj iznos u cijeni komunalne usluge (fiksna naknada) mora biti u skladu s godišnjim programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području JLS, koji donosi poglavarstvo. Iznos se u računu za isporučenu komunalnu uslugu iskazuje posebno i sredstva isporučitelj doznačuje u proračun JLS.

Kako isporuku komunalnih usluga na lokalnom tržištu uglavnom obavlja jedan isporučitelj, koji ima tzv. prirodni monopol jedinog isporučitelja, lokalno tržište ne može biti jedini regulator cijena komunalnih usluga. Posebni društveni interesi prisutni u djelatnostima gospodarske infrastrukture ostvaruju se upravo putem kontrole i određivanja cijena. Cijene usluga tih djelatnosti uvijek služe i ostvarivanju raznih socijalnopolitičkih, ali i gospodarskopoličkih interesa (Žunić Kovačević, 2008). Stoga u postupku utvrđivanja cijena komunalnih usluga tijela JLS imaju značajne ovlasti.

Kao mjera kontrole cijena najprije je Zakonom o iznimnim mjerama kontrole cijena (NN 73/97 – prestao važiti 1. siječnja 2000.) bila određena obveza isporučitelja komunalne usluge na prijavu cjenika JLS, s time da je

³¹ Prema mišljenju Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske izraženo u rješenju kl. UP/-030-02/2004-01/66, ur. br. 580-02-05-41-42 od 20. listopada 2005. (NN 132/05), člankom 22/2. Zakona o zaštiti potrošača (NN 96/03) omogućeno je poduzetnicima u specifičnoj djelatnosti opskrbe pitkom vodom da u svoje tarife ugrade odgovarajuću fiksnu naknadu. Riječ je o naknadi koja je opravdana na temelju specifičnosti troškova u toj djelatnosti u kojima je izražen izrazito visok iznos fiksnih troškova. Ta je naknada opravdana u poslovanju onih poduzetnika potrošnja kojih u sustavu ima sezonsku komponentu i troškovi kojih su izvjesni i raspoređeni pravilno tijekom cijele godine, a većina prihoda ostvaruje se sezonski. Plaćanjem naknade kojima se pokrivaju fiksni troškovi isključivo namijenjeni za održavanje, odnosno održiv razvoj tako specifičnog sustava ne plaća se više od onoga što je potrošeno. Navedeno stajalište potvrđuje i komparativno pravo i praksa u zemljama članicama EU u kojima se u tarifne sustave usluga opskrbe vodom u pravilu implementira fiksna naknada.

predstavničko tijelo JLS moglo staviti prigovor i zatražiti od isporučitelja usluge usklađivanje prijavljenog cjenika, a u slučaju da isporučitelj nije uskladio cjenik, cijene iz prijavljenog cjenika nisu se mogle primjenjivati.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 129/99 – stupio na snagu 1. siječnja 2000.) značajna uloga u postupku odobravanja promjene cijene komunalnih usluga povjerena je izvršnom tijelu JLS (poglavarstvu). Isporučitelj komunalnih usluga dužan je pri svakoj promjeni cijene odnosno tarife svojih usluga pribaviti prethodnu suglasnost poglavarstva JLS na području koje se isporučuje usluga, a to je tijelo dužno očitovati se u roku 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. Ako se poglavarstvo JLS u navedenom roku ne očituje, smatra se da je suglasnost dana. Međutim, kad poglavarstvo JLS uskrati suglasnost na nove cijene, te se cijene odnosno tarife usluga primjenjuju kada ih prihvate JLS koje drže većinski paket vlasništva isporučitelja komunalne usluge.³² JLS na području koje se isporučuje komunalna usluga dužna je u roku 15 dana od dana primjene nove cijene komunalne usluge o tome izvijestiti ministarstvo u djelokrugu kojeg su cijene i županijski ured u djelokrugu kojeg su poslovi gospodarstva.

4.1.4.2. Komunalna naknada

Obavljanje komunalnih djelatnosti odvodnje atmosferskih voda, održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanja javnih površina, održavanja nerazvrstanih cesta, održavanja groblja i krematorija i javne rasvjete financiraju se iz komunalne naknade. Visinu komunalne naknade određuje predstavničko tijelo JLS, a pojedinačna obveza građana i pravnih osoba izračunava se prema mjerilima propisanim zakonom (čl. 24.–28. ZKG).

Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici odnosno korisnici: stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevnog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti i neizgrađenoga građevnog zemljišta. Rješenje o komunalnoj naknadi donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave u djelokrugu koje su poslovi komunalnoga gospodarstva. Komunalna naknada prihod je proračuna JLS koja financira obavljanje navedenih komunalnih usluga plaćanjem troškova vlastitog pogona kad vlastiti pogon

³² Prijava cjenika obvezatno sadržava elemente prema kojima je moguće procijeniti opravdanost predložene izmjene cijena komunalnih usluga: vrstu komunalne usluge te način obračuna i plaćanja usluge, strukturu postojeće cijene komunalne usluge, predloženu novu cijenu usluge i njezinu strukturu, postotak promjene cijene u odnosu prema postojećoj cijeni, razloge za promjenu cijene s detaljnim obrazloženjem i kalkulacijom, dan primjene nove cijene.

obavlja te komunalne djelatnosti ili izravno plaćanjem usluga trgovačkom društvu ili ustanovi koja obavlja navedene komunalne djelatnosti.

4.1.4.3. Financiranje komunalnih usluga iz proračuna JLS i drugih izvora prema posebnim zakonima

Zbog visokih troškova izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture cijene komunalnih usluga ne mogu uvijek biti dostatne za održavanje i izgradnju sustava infrastrukture, a istovremeno prihvatljive i dostupne za sve korisnike. Načelo univerzalne dostupnosti komunalnih usluga svim korisnicima pod jednakim uvjetima i po prihvatljivim cijenama te obveza osiguranja propisanih standarda komunalnih usluga nameću potrebu da se u slučajevima kad prihvatljiva cijena usluge nije dostatna za pokrivanje troškova komunalne usluge financiraju iz sredstava proračuna JLS i drugih izvora financiranja prema posebnim propisima.

ZKG načelno dopušta mogućnost financiranja komunalnih usluga iz proračuna JLS (čl. 19/1. t. 3. ZKG), ali ne propisuje uvjete i mjerila za takva davanja. Stoga bi bilo korisno *de lege ferenda* pobliže precizirati uvjete financiranja komunalnih usluga iz proračuna JLS samo u slučajevima kad je to potrebno radi osiguravanja objektivnih potreba dostupnosti komunalnih usluga svim građanima pod jednakim uvjetima.

Pored cijene usluge, komunalne naknade i sredstava proračuna, posebnim propisima mogu biti određeni drugi izvori financiranja komunalnih usluga. To je, primjerice, godišnja naknada za korištenje grobnog mjesta iz koje se financira održavanje groblja i krematorija (čl. 13. Zakona o grobljima).

4.1.4.4. Financiranje izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture

Često se ističe zahtjev da cijena komunalne usluge mora odgovarati troškovima isporuke komunalne usluge, dok se, s druge strane, naglašavaju visoki troškovi izgradnje i održavanja sustava komunalne infrastrukture. Primjerice, naglašava se da voda ima svoju ekonomsku vrijednost (čl. 2/1. t. 4. Zakona o financiranju vodnog gospodarstva, NN 107/95, 19/96, 88/98 i 150/05), koju čine izdaci potrebni radi osiguranja njezine dostupnosti i zaštite te radi izgradnje i održavanja vodnih sustava, i tu vrijednost cijena vode mora izraziti. Povrat tih izdataka osigurava se jednim dijelom plaćanjem cijena vodnih usluga i naknada na jedinicu vode prema propisima o komunalnom gospodarstvu, a drugim dijelom plaćanjem naknada na jedinicu vode.

I troškovi gospodarenja otpadom izrazito su visoki i obračunavaju se prema kriteriju količine i svojstvu otpada uz primjenu načela onečišćivač

plaća (čl. 17. Zakona o otpadu, NN 178/04, 153/05, 111/06 i 110/07). Iznimno, za komunalni otpad iz kućanstva mogu se primijeniti i drugi obračunski kriteriji. Troškovi gospodarenja otpadom moraju obuhvatiti troškove odvojenog skupljanja otpada, troškove prijevoza otpada, troškove drugih mjera gospodarenja otpadom koje nisu pokrivene prihodom ostvarenim prometom otpada i procijenjene troškove uklanjanja otpada koji je nepoznata osoba odložila izvan odlagališta otpada, troškove odlaganja otpada koji obuhvaćaju troškove projektiranja i gradnje građevina za odlaganje otpada, troškove rada odlagališta te procjenu troškova zatvaranja odlagališta, njegova naknadnog održavanja i gradnje nove građevine koja će se koristiti nakon prestanka rada postojeće.

Zahtjev za dostupnost komunalnih usluga svim građanima pod jednakim uvjetima uz prihvatljivu cijenu često onemogućuje uključivanje u cijenu usluge stvarnih troškova izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture pa se ti troškovi financiraju iz drugih izvora: naknada za koncesiju, proračuna JLS te naknada i doprinosa koji su propisani posebnim propisima. Tako se, primjerice, izgradnja javnih površina, javne rasvjete, nerazvrstanih cesta i groblja i krematorije osigurava iz komunalnog doprinosa koji plaćaju investitori drugih objekata (čl. 32/1. ZKG). Izgradnja groblja i krematorija financira se iz grobne naknade za trajno korištenje grobnog mjesta (čl. 13. Zakona o grobljima). Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva (NN 107/95, 19/96, 88/98 i 150/05) uspostavljen je sustav naknada za financiranje vodnog gospodarstva, održavanje i izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture (vodni doprinos, naknada za korištenje voda, naknada za zaštitu voda, naknada za vađenje pijeska i šljunka, naknada za uređenje voda, naknada za melioracijsku odvodnju, naknada za melioracijsko navodnjavanje).

4.1.5. *Odgovornost za obavljanje komunalnih djelatnosti*

U pravnoj literaturi pojedini autori smatraju da je odgovornost za neopravdanu uskratu ili nekvalitetno obavljanje komunalnih usluga isključivo odgovornost nositelja javne vlasti prema lokalnim biračima te je stoga ta odgovornost političke naravi, pa se zato verifikacija uspješnosti organizacije komunalnih djelatnosti obavlja na lokalnim izborima (Antić, 2008: 126).

Međutim, ne može se isključiti građanskopravna odgovornost za naknadu štete koja je prouzročena neobavljanjem ili nekvalitetnim obavljanjem komunalnih djelatnosti. Ta odgovornost obuhvaća isporučitelja komunalnih usluga i JLS, koja je primarno odgovorna za obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području. Osim toga, moguća je prekršajna, a u nekim slučajevima i kaznena odgovornost za isporučitelja komunalnih usluga. JLS nije isklju-

čena od odgovornosti za štetu koja je nastala zbog nekvalitetnog obaljanja komunalnih usluga odnosno neopravdane uskrate tih usluga. Naime, JLS su prema svom samoupravnom djelokrugu (čl. 134. Ustava) izvorno nadležne za organiziranje komunalnih djelatnosti te stoga njihova odgovornost ne prestaje samim time što su obavljanje komunalnih djelatnosti povjerile trećoj osobi (v. Sarvan, 2003; Vizjak i Petrović, 2007: 36).³³

JLS su obvezne osigurati djelovanje komunalnih i drugih služba od općeg interesa tako da se zaštiti imovina građana te spriječi nastanak štete. Svaka JLS dužna je putem svojih tijela nadzirati rad pojedinih služba za obavljanje komunalnih djelatnosti i poduzimati konkretne mjere kojima se osigurava njihovo djelovanje, a ako svoju obvezu ne izvrši, odgovara za štetu koja pritom nastane. Primjerice, JLS je odgovorna za štetu zbog tjelesne ozljede od pada prilikom spoticanja na raspuklinu odnosno odvaljen komad asfalta na nogostupu, pada u otvor na pješačkoj stazi koji je nastao zbog loše izvedenih radova na uvođenju plina, nemarnog rada na održavanju kanalizacije, propusta u održavanju javne površine zbog nastanka leda, štete uzrokovane padom trule grane³⁴ i dr.

Posebno je pitanje dopuštenosti obustavljanja isporuke (uskrate) komunalnih usluga. Isporučitelji komunalnih usluga obično se koriste uskratom usluge kao efikasnim sredstvom protiv dužnika, koji nakon primjene takve mjere redovito odmah plaćaju dug, jer te usluge ne mogu zamijeniti drugima, niti mogu zamijeniti isporučitelja usluge. Isporučitelj komunalnih usluga može korisniku uskratiti isporuku usluga pod uvjetima propisanim posebnim zakonom,^{35, 36} pa tako govorimo o opravdanoj ili neopravdanoj uskrati komunalnih usluga.

³³ Obavljanja komunalnih djelatnosti može se povjeriti trgovačkom društvu koje osniva JLS, javnoj ustanovi koju osniva JLS, pravnoj i fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji ili na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

³⁴ Odluke Vrhovnog suda RH, Rev-763/00-2 od 7. studenog 2000., Rev-207/97 od 9. ožujka 2002., Rev-1333/96 od 12. svibnja 1999. i 2015/97 od 31. ožujka 2000., Rev-2417/1996-2 od 29. siječnja 1997., Rev-2309/1992-2 od 2. ožujka 1993., Rev-2097/1996-2 od 7. ožujka 2000., Rev-2013/1997-2 od 31. kolovoza 2000.

³⁵ Ako se račun pružatelja javne usluge osporava u bilo kojem sudskom ili izvanjudskom postupku, a potrošač uredno podmiruje sve sljedeće nesporne račune, trgovac-pružatelj javne usluge ne smije potrošaču obustaviti pružanje usluge do okončanja navedenoga sudskog ili izvanjudskog postupka. Ako je pružatelj javne usluge obustavio pružanje usluge prije nego što je od nadležnog tijela ili osobe obaviješten o pokrenutom postupku, dužan je ponovo započeti i nastaviti pružati uslugu potrošaču do okončanja sudskog ili izvanjudskog postupka (čl. 26. ZZP).

³⁶ O tom značajnom pravnom pitanju v. odluku USH U-171/202 od 11. srpnja 2007. (NN 86/07): »Ustavni sud je stajališta da donositelj Odluke (tj. JLS) ... nije mogao autonom-

Prekršajna odgovornost isporučitelja komunalnih usluga postoji kad isporučena usluga ne odgovara propisanoj kvaliteti te kad isporučitelj ne održava objekte i uređaje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti zbog čega nastane prekid u obavljanju komunalne djelatnosti odnosno neredovita isporuke komunalne usluge. Prekršajno odgovara isporučitelj komunalne usluge i kad prekine isporuku komunalne usluge ili obustavi isporuku komunalne usluge bez opravdanih razloga prema korisniku koji je plaća (čl. 40/1. t. 1. i 2. ZKG). Ne treba zanemariti i moguću kaznenu odgovornost isporučitelja komunalnih usluga u slučaju kad nekvalitetna komunalna usluga ili obustavljanje isporuke (uskrate) komunalnih usluga ima obilježje kaznenog djela.³⁷

4.2. Nadzor u komunalnom gospodarstvu

Nadzor u komunalnom gospodarstvu obuhvaća nadzor zakonitosti općih akata i upravni nadzor pojedinačnih akata tijela JLS te nadzor zakonitosti i kvalitete poslovanja isporučitelja komunalnih usluga.

Nadzor zakonitosti općih akata predstavničkog tijela JLS (odluka o visini komunalne naknade, odluka o visini komunalnog doprinosa, odluka o komunalnom redu, odluka o priključenju na komunalnu infrastrukturu) obavlja Vlada i nadležno ministarstvo (Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva), u postupku propisanom člancima 78.–82. ZOLAPS. U tom postupku ta su tijela ovlaštena obustaviti od primjene opći akt za koji smatraju da je nezakonit i pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta pred Ustavnim sudom.

Upravni nadzor nad pojedinačnim aktima koje u komunalnom gospodarstvu donose upravna tijela JLS (rješenje o visini komunalne naknade, rješenje o visini komunalnog doprinosa, rješenje o visini naknade za priključenje, rješenje o komunalnom redu) odnosno pravne osobe s javnim ovlastima koje obavljaju komunalne djelatnosti obavljaju upravna tijela širih lokalnih jedinica (županija) (čl. 76/3. ZOLAPS).

Inspekcijski nadzor isporučitelja komunalnih usluga u nadležnosti je gospodarske inspekcije (čl. 39. ZKG). Inspekcija zaštite okoliša, vodopravna inspekcija, sanitarna inspekcija i druge inspekcijske službe nadziru propi-

no, bez zakonskog ovlaštenja urediti uvjete za prisilno isključenje vode kada korisnik ne plati cijenu za izvršenu uslugu, odnosno potrošenu pitku vodu.»

³⁷ Primjerice: dovodenje u opasnost života i imovine općeopasnom radnjom ili sredstvom – čl. 263. Kaznenog zakona.

sane organizacijske i tehničke uvjete za obavljanje djelatnosti i propisane standarde kvalitete komunalnih usluga.

Za regulaciju komunalnih djelatnosti nije osnovano posebno nezavisno regulacijsko tijelo, no zaštitu pravila tržišnog natjecanja u komunalnom gospodarstvu obavlja Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske (Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 122/03). Isporučitelj komunalnih usluga obično je na mjerodavnom tržištu (područje JLS) u vladajućem položaju jer se zbog svoje snage može ponašati na tom tržištu u znatnoj mjeri neovisno o potrošačima, kupacima ili dobavljačima jer nema konkurenata. U više slučajeva Agencija je utvrdila zlorabu vladajućeg položaja trgovačkih društava koja su obavljala komunalne djelatnosti, kao izravno ili neizravno nametanje nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena odnosno drugih nepravednih trgovinskih uvjeta.³⁸

U segmentu zaštite potrošača u komunalnom gospodarstvu značajna je uloga Nacionalnog vijeća za zaštitu potrošača, koje čine predstavnici državnih tijela nadležnih za područje zaštite potrošača, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore, udruga za zaštitu potrošača i neovisni stručnjaci iz područja zaštite potrošača. Vijeće sudjeluje u izradi Nacionalnog programa za zaštitu potrošača i izvješća o ostvarivanju Nacionalnog programa za zaštitu potrošača, potiče izmjene i dopune postojećih te donošenje novih propisa iz područja zaštite potrošača, sudjeluje u kreiranju politike zaštite potrošača i izvješćuje Vladu o slučajevima kršenja dobrih poslovnih običaja. Osim toga, važnu ulogu imaju i savjetodavna tijela u koja se uključuju predstavnici udruga potrošača na razini JLS te povjerenstva za reklamacije potrošača koje osnivaju isporučitelji komunalnih usluga (čl. 24. i 121. ZZP).

4.3. Procjena učinaka i praćenje stanja u komunalnom gospodarstvu

Praćenje stanja u komunalnom gospodarstvu obuhvaća praćenje cijena komunalnih usluga i visine komunalne naknade te visine naknade za prik-

³⁸ Rješenje Agencije kl. UP/030-02/2004-01/66, ur. br. 580-02-05-41-42 od 20. listopada 2005. (NN 132/05) odnosi se na slučajeve u kojima je isporučitelj komunalnih usluga opskrbe pitkom vodom i odvodnje otpadnih voda, kako bi pogodovao lokalnom stanovništvu na otocima te troškovima opteretio »sezonske« stanovnike, kreirao tarifni sustav u kojem nije postojao linearan ili logičan odnos između potrošnje i cijene koja se za tu potrošnju plaća, pa se stoga potrošači nisu vodili logikom racionalne potrošnje ili potrošnje prema svojim potrebama, već su postizali veću financijsku korisnost kad su nepotrebno trošili vodu. Na taj način ostvarivali su potrošnju koja im je donosila veću financijsku korisnost te plaćali niži iznos naknade.

ljučenje i visine komunalnog doprinosa. Podatke prikuplja Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske i periodično objavljuje na svojim web stranicama (www.mzopu.hr). Podatke su Ministarstvu obvezna dostavljati upravna tijela županija, koja podatke prikupljaju od JLS i isporučitelja komunalnih usluga na svom području.

Evidenciju o pravnim osobama koje obavljaju komunalne djelatnosti i njihovoj dugotrajnoj imovini i dugoročnoj financijskoj imovini vodi Hrvatska gospodarska komora.

Komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj podijeljene su u dvije statističke skupine djelatnosti: skupinu transport i komunikacije i skupinu okoliš, pa stoga nisu dostupni cjeloviti statistički podaci o komunalnom gospodarstvu.

Osim toga, ne provodi se cjelovita procjena učinaka komunalnih djelatnosti kao kompleksna analiza (u koju bi bile uključene sve zainteresirane strane – korisnici i potrošači, isporučitelji komunalnih usluga te predstavnici javne vlasti) radi utvrđivanja njihova utjecaja na standard građana i gospodarstvo u cjelini.

5. Zaključak

Načela obavljanja komunalnih djelatnosti kao javnih služba u Republici Hrvatskoj, kao djelatnosti od neposrednog interesa za život i rad građana u lokalnoj zajednici, ali i temeljnih pretpostavki za gospodarstvo u cjelini, u velikoj su mjeri sukladna sa zajedničkim principima obavljanja služba od općeg interesa u pravu EZ.

Pojedina pravna pitanja u svezi s obavljanjem komunalnih djelatnosti kao javne službe *de lege ferenda* potrebno je detaljnije odrediti. Najvažnija od tih pitanja jesu: a) pobliža razrada pitanja kontrolirane privatizacije i javno-privatnog partnerstva u komunalnom gospodarstvu, b) definiranje sufinanciranja komunalnih usluga radi osiguravanja načela univerzalnosti i dostupnosti komunalnih usluga svim građanima pod jednakim uvjetima i prihvatljivim cijenama te c) obveza sustavnog praćenja i procjene učinaka u komunalnom gospodarstvu na gospodarstvo u cjelini i standard građana. Time bi se unaprijedila organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti kao javnih usluga, pridonijelo pravnoj sigurnosti građana i vladavini prava.

Literatura

- Antić, T. (2008) Komunalno upravno pravo. Zagreb: Novi informator
- M. Cvrilje, M. (2007) Promjene zakonske regulative u sustavu javne nabave u 2007. godini. Opatija: RIF (Hrvatski javni sektor)
- Dulabić, V. (2006) Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanje uloge građana. U: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijali. Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište
- Dulabić, V. (2007) Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa. Revija za socijalnu politiku 14(2): 137–162.
- Dulabić, V. (2008) Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga. Hrvatska javna uprava 8(1): 135–169.
- Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions (COM 2004 – 327 final)
- Ivanišević, S. (1968) Prilog diskusiji o pojmu javne službe. Zagreb: Zbornik radova Visoke upravne škole
- Jelinčić, J., N. Lonza (2007) Statuti Grada Pule. Državni arhiv u Pazinu
- Koprić, I. (2007) Poboljšanje pravnog okvira djelovanja Hrvatske agencije za telekomunikacije. Novi informator br. 5541 od 14. travnja 2007.
- Krijan, P. (2006) Javne ovlasti kao kao poseban oblik javne vlasti. Novi informator br. 5461–5462 od 8. srpnja 2006.
- Križman, M. (prir.) (2000) Statut Grada Dvigrada. Grad Pula i Povijesni muzej Istre
- Nacrt strategije o komunalnom gospodarstvu u Republici Hrvatskoj. Ministarstvo javnih radova i obnove Republike Hrvatske, 2002.
- Margetić, L. (2007) Statut Grada Bala. Adamić
- Medvedović, D. (1995) Zakon o ustanovama s kratkim komentarima, napomenama i kazalom. Zagreb: Informator
- Pavić, Ž. (2001) Od antičkog do globalnog grada. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Petrić, S. (2001) O pretpostavkama obvezatnosti općih uvjeta ugovora. Pravo i porezi br. 10.
- Pimat, R. (2004) Liberalizacija gospodarskih javnih službi. U: X. dnevni javnega prava, Portorož: Inštitut za javno upravo
- Pličanić, S. (1995) Javne službe (upravni vidiki). Javna uprava br. 4.
- Sarvan, D. (2003) Osiguranje obavljanja komunalnih djelatnosti je obveza jedinica lokalne samouprave. Novi informator br. 5142–5144 od 18, 21. i 25. lipnja 2003.
- Sarvan, D. (2003a) Opći uvjeti isporuke komunalnih usluga. Novi informator br. 5105 od 8. veljače 2003.
- Sarvan, D. (2005) Obveze isporučitelja prema korisnicima komunalnih usluga – donošenje i objava općih uvjeta isporuke komunalnih usluga. Novi informator br. 5272–5373 od 31. kolovoza i 3. rujna 2005.

- Spajić, F. (2007) Javni kapital – ekonomski i finansijski aspekti. Opatija: RIF (Hrvatski javni sektor – reforma i razvojne perspektive)
- Križman, M. (prir.) (2000) Statut Grada Dvigrada. Grad Pula i Povijesni muzej Istre
- Vizjak, S., P. Petrović (2007) Odgovornost za štetu jedinica lokalne samouprave u sudskoj praksi hrvatskih sudova. Hrvatska pravna revija br. 9.
- White Paper on Services of General Interest (COM 2004 – 374 final)
- Žunić Kovačević, N. (2008) Problemi financiranja krupne gospodarske infrastrukture – o financiranju javnih poduzeća. Hrvatska javna uprava 8(1): 205–228.

PROVIDING UTILITY SERVICES AS PUBLIC SERVICES

Summary

The author analyses utility services from their first appearance in towns and cities to the activities considered to be utility services today. The importance of utility services as public services is compared with the importance of services of general interest in EC law. The performance of utility services in Croatia partially rests on the common principles of performing services of general interest in the EU – equality of access, continuity, security, quality of services, efficiency, affordability, transparency, protection of users and consumers and the environment, and participation of citizens. The role of public authorities in the performance of services of general interest in EC law and utility services in Croatia has been analysed. The role includes general regulation (the principles of performing utility services, the conditions for their performance, obligatory utility services, the system of financing utility services and construction of utility facilities and communal infrastructure, responsibility for the performance of utility services); supervision of utility services; and monitoring and evaluation of effects in utility field. Certain amendments to the existing regulations in this important field have been suggested with the purpose of improving the system of utility services in the Republic of Croatia.

Key words: utility services, public services, public service, services of general interest, utility facilities and communal infrastructure, local self-government units, providers of utility services, users