

Stanje u komunalnim djelatnostima

*Dragica Kemeter**

UDK 351.824.11(497.5)
Stručni rad (professional paper)
Prilježeno 9. 1. 2009.
Prihvaćeno 2. 6. 2009.

Analizira se stanje u komunalnim djelatnostima u Hrvatskoj. Posebno se analiziraju pojedine komunalne djelatnosti propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Obradene su javna vodoopskrba, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija, obavljanje dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta. U razvoju tih službi vidi se potreba za privatizacijom, stvaranjem velikih funkcionalnih sustava komunalnih službi, prilagodbom europskim standardima. Komunalne su službe važan element sustava upravljanja gradom i pružanja važnih javnih usluga građanima o čemu ovisi njihovo šire zadovoljstvo javnom upravom i javnim sektorom u cjelini. Iznose se prijedlozi za poboljšanje pravne regulacije u području komunalnih djelatnosti.

Cljučne riječi: komunalne djelatnosti – Hrvatska, lokalna samouprava, javne službe, privatizacija, europski standardi, funkcionalni upravni sustavi

* Mr. sc. Dragica Kemeter, pročelnica Upravnog odjela za upravne, opće, zajedničke i stručne poslove Grada Čakovca (head of the Department for Administrative, General, Common and Professional Tasks, the Town of Čakovec)

1. Komunalne djelatnosti u Hrvatskoj

Komunalno gospodarstvo,¹ gradnja i prostorno uređenje područja posebno su uređene djelatnosti koje se intenzivno usklađuju s pravnom stečevinom Europske unije (EU).² Opremljenost gradova i naselja komunalnom infrastrukturom jedan je od preduvjeta za približavanje EU, pa je ta pitanja potrebno urediti nizom pravnih propisa.³

Zakon o komunalnom gospodarstvu iz 2004. (ZKG) određuje načela, način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva, kao i druga pitanja vezana za obavljanje komunalnih djelatnosti. Osnovno načelo komunalnog gospodarstva je obavljanje komunalnih djelatnosti kao javnih služba, što znači da je riječ o djelatnostima koje su potrebne za zadovoljavanje općih društvenih potreba te zahtijevaju posebno uređenje. ZKG stoga proglašava određene djelatnosti komunalnima,⁴ a pored njih predstavničko tijelo je-

¹ Sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu (ZKG), pod komunalnim gospodarstvom smatra se obavljanje komunalnih djelatnosti, posebno pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjeline na području lokalne i regionalne samouprave.

² Proces pridruživanja EU zahtijeva povećana ulaganja u komunalno gospodarstvo, odnosno uslužne djelatnosti lokalnih samouprava prema građanima (poreznim obveznicima). Može se očekivati da će se u Hrvatskoj samo za usklađivanje zakona i propisa sa standardima EU u okoliš (voda, zrak, otpad) investirati oko 1.000 eura po stanovniku, bez operativnih troškova (Gelo, 2006: 16). Prema procjeni Hrvatske gospodarske komore, samo za ulaganja u razvoj sustava gospodarenja otpadom i pročišćavanje voda bit će potrebno izdvojiti oko 474 milijuna eura. Najveći se dio sredstava za funkcioniranje komunalnih poduzeća namiruje iz sredstava lokalne samouprave, i to prvenstveno iz cijena usluga, komunalnog doprinosa te drugih naknada. Očito će u pomoć morati doći i sredstva državnog proračuna kao i sredstva fondova EU. Hrvatske su županije različito razvijene te se u njima nejednako ulaže u gradnju infrastrukture, naročito kanalizacije. Cijene komunalnih naknada i komunalnog doprinosa negdje vrtoglavo rastu, negdje padaju, bez obzira na to što je gradnja infrastrukture nužna (Gelo, 2006: 16).

³ Uz ZKG tu su i zakoni o prostornom uređenju i gradnji iz 2007., o zaštiti okoliša iz 2007., o otpadu iz 2006., o grobljima iz 2002., o zaštiti potrošača iz 2007., o energiji iz 2007., o tržištu plina iz 2007., o fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost iz 2003. Tu je zatim Pravilnik o grobljima iz 2002. i drugi propisi. Važan je i Zakon o općem upravnom postupku, u vezi s radom tijela koja provode upravni postupak u područjima navedenih zakona.

⁴ Prema ZKG-u u komunalne djelatnosti spadaju: a) opskrba pitkom vodom (poslovi zahvaćanja, pročišćavanja i isporuke vode za piće); b) 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); c) prijevoz putnika u javnom prometu (prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuje lokalna samouprava za područja koje se prijevoz odvija, osim prijevoza željeznicom koji se uređuje posebnim propisima); d) održavanje čistoće (čišćenje javnih površina te skupljanje i odvoz komunalnog otpa-

dinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može neku djelatnost od lokalnog značenja odrediti komunalnom djelatnošću.

Način obavljanja komunalnih djelatnosti prepušten je samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave koje ga na taj način mogu prilagoditi svojim specifičnostima i potrebama. Komunalne se djelatnosti mogu obavljati neposredno putem trgovačkog društva, javne ustanove te službe – vlastitog pogona ili posredno na temelju ugovora o koncesiji odnosno ugovora o povjeravanju komunalnih poslova koji se sklapaju s fizičkim i pravnim osobama. Odnosi u komunalnom gospodarstvu uređuju se odlukom predstavničkog tijela o komunalnom redu, a nadzor nad njezinom provedbom provodi komunalno redarstvo. Moguće je da lokalna samouprava ugovorom ustroji zajedničko komunalno redarstvo.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se iz cijene komunalnih usluga, komunalne naknade,⁵ proračuna jedinica lokalne samouprave te drugih izvora prema posebnim propisima. ZKG jedinicama lokalne samouprave nudi različita rješenja vezana uz financiranje komunalnih djelatnosti kako bi one svojom domišljatošću i inicijativom pronašle najpovoljnija rješenja za svoje građane (Šimović, 1995: 55).

da na uređena odlagališta utvrđena posebnim propisima); e) odlaganje komunalnog otpada (obrađivanje i trajno odlaganje komunalnog otpada na odlagališta komunalnog otpada te saniranje i zatvaranje odlagališta, na temelju posebnih propisa); f) održavanje javnih površina (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); g) održavanje nerazvrstanih cesta (površina koje se koriste za promet na bilo kojoj osnovi koje su pristupačne većem broju korisnika i nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste); h) tržnice na malo (upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu lokalne samouprave u kojima se u skladu s tržnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima); i) održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika (prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika te ukop i kremiranje pokojnika, kao i preuzimanje i prijevoz umrle osobe od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju); j) obavljanje dimnjačarskih poslova (čišćenje i kontrola dimovodnih objekata i uređaja za loženje); k) javna rasvjeta (upravljanje, održavanje objekata i uređaja javne rasvjete, uključivo podmirivanje troškova električne energije, za rasvjetljavanje javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta).

⁵ Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici odnosno korisnici stambenog, poslovnog i garažnog prostora, građevnog zemljišta koje služi obavljanju poslovne djelatnosti te neizgrađenog građevnog zemljišta. Njezin način plaćanja određen je ZKG-om, a detaljnije uređenje prepušteno je odlukama jedinica lokalne samouprave. Iz sredstava komunalne naknade financiraju se odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta te javna rasvjeta.

Nema idealnog modela optimalne organizacije i financiranja komunalnog gospodarstva, a ZKG daje samo osnovno usmjerenje u tom pogledu. Jedinice lokalne i regionalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su osigurati njihovo trajno i kvalitetno obavljanje sukladno načelima održivog razvoja i javnosti rada te održavati komunalne objekte i uređaje u stanju funkcionalne sposobnosti. Uz to, osnovna obilježja tih djelatnosti jesu vezanost za naselje, pružanje usluga građanima, zadovoljavanje trajnih potreba od životnog značenja za građane, poseban pravni režim obavljanja što im daje status javne službe,⁶ a obavljaju ih subjekti koji uz javne ovlasti nerijetko imaju i monopol na tržištu. Kako javni sektor više ne može zadovoljiti sve veće prohtjeve korisnika, javljaju se inicijative za uključenjem privatnog sektora u obavljanje komunalnih djelatnosti. S obzirom na to da obavljanje komunalnih djelatnosti znači ulaganje znatnih sredstava, subjekti privatnog sektora voljni su se uključiti samo ako postoji sigurno jamstvo ostvarivanja dobiti. Kao poseban problem javlja se nadzor nad privatnim sektorom. Hoće li korisnici u svemu tome doći u drugi plan? Hoće li javni interes uspjeti ostati iznad privatnog interesa? Može li sve te interese korisnika zadovoljiti lokalna samouprava? Može li se s takvom organizacijom komunalnih službi u članstvo EU?

2. Pregled komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj

2.1. Javna vodoopskrba

Najvažniji cilj razvoja vodoopskrbe u Hrvatskoj je osiguranje dovoljnih količina vode za potrebe stanovništva i gospodarstva.⁷ Planiranje vodoop-

⁶ Javna služba kao pojam dolazi iz prakse francuskog Državnog savjeta tijekom 19. st. Javnu službu čine dva važna elementa: djelatnost obavljanje koje je nužno te pravna norma koja tu djelatnost posebno uređuje. S razvojem javne službe razvija se i pojam javne ovlasti kao prava i dužnosti subjekata da kod izvršavanja povjerenih poslova nastupaju autoritativno u ime društvene zajednice. Njihove odluke i naredbe obvezne su za subjekte na koje se odnose (Ivanišević, 1968: 69–88).

⁷ Potrošnja vode u svijetu raste 12% godišnje (Vitelj, 2006: 24). Najveći potrošač je zapadna Evropa s 28% ukupne potrošnje. Na istočnu Evropu otpada 6% globalne potrošnje. Ujedinjeni narodi upozoravaju da će do 2025. dvije trećine ljudi na Zemlji biti suočeno s nestašicom vode. Borba za čistu i svima dostupnu vodu postat će svjetski prioritet. FAO je zabrinut jer 1,2 milijarde ljudi već živi u područjima u kojima nedostaje voda, a tom će se broju vrlo brzo priključiti još 500 milijuna ljudi (B. Ž., 2007: 14).

skrbe provodi se na državnoj i županijskoj razini te na razini gradova i općina.⁸ Prosječna opskrbljenost stanovništva vodom iz javnih vodoopskrbnih sustava u Hrvatskoj iznosi 76%, što znači da se opskrbljuje vodom oko 3,35 milijuna stanovnika (Blagus, 2006: 37). Prvenstveno zbog redovite kontrole, tih 76% stanovništva Hrvatske pije najsigurniju vodu. Ostatak nema pristup sigurnoj i zdravoj pitkoj vodi, jer nema priključka na javni vodoopskrbni sustav (B. Ž., 2007: 14). U Hrvatskoj je predviđeno da se do 2015. dostigne potpuna opskrbljenost stanovništva vodom iz javnih sustava i podmirenje potreba gospodarstva.

U Hrvatskoj još uvijek postoji nesklad između potreba za vodom i mogućnosti vodoopskrbe, naročito u središnjoj Hrvatskoj, srednjoj Dalmaciji, istočnoj Slavoniji i dijelu otoka. Osim problema nedovoljne razvijenosti vodoopskrbnih sustava (ima ih oko 420), posebne teškoće stvaraju veliki gubici vode u sustavima koji variraju od 15% do 50%, pa i više u pojedinim slučajevima. Razlozi su starost vodoopskrbne mreže koja ne ispunjava tehničke uvjete, nedovoljno održavanje mreže, nedostatak

⁸ Najvažniji propis o vodama u Hrvatskoj je Zakon o vodama iz 2005. (ZOV), koji je ujedno osnivački akt Hrvatskih voda d. d. koje upravljaju javnim vodnim dobrom u Hrvatskoj, kao javna ustanova. Vode su prema ZOV-u opće dobro – one zbog svojih prirodnih svojstava ne mogu biti ni u čijem vlasništvu pa zbog toga imaju osobitu zaštitu RH. Vodoopskrbnu djelatnost čine poslovi zahvaćanja i crpljenja podzemnih i površinskih voda za piće i druge potrebe i njihova pročišćavanja do stupnja zdravstvene ispravnosti te dovođenja do mjesta potrošnje i raspodjela korisnicima, a obavljaju je pravne osobe organizirane u skladu sa ZKG-om.

Zakon o financiranju vodnog gospodarstva iz 2005. utvrđuje izvore sredstava za financiranje poslova i namjena kojima se u skladu sa ZOV-om ostvaruje financiranje vodnog gospodarstva, način određivanja stopa i visine tih sredstava, način utvrđivanja pojedinačnih obveza i naplate te druga pitanja u vezi s ostvarivanjem i korištenjem tih sredstava. Ne uređuje financiranje neposrednog obavljanja komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom, već to uređuje ZKG.

Po Uredbi o uvjetima i postupku za dodjelu koncesija na vodama i javnom vodnom dobru iz 1998., najdulje vrijeme na koje se koncesija za javnu vodoopskrbu može dodijeliti iznosi za regionalne vodoopskrbne sustave, vodoopskrbne sustave gradova i drugih većih naselja ili skupa manjih naselja – do 99, za ostale vodoopskrbne sustave s uređajima za kondicioniranje i mjerenje količine isporučene vode – do 60, za ostale manje vodoopskrbne sustave i seoske vodovode bez uređaja za kondicioniranje vode – do 10 godina.

Posebni uvjeti koje moraju ispunjavati pravne osobe koje kao predmet svog poslovanja obavljaju vodoopskrbnu djelatnost utvrđeni su Pravilnikom o posebnim uvjetima za obavljanje vodoopskrbne djelatnosti iz 1997., a znače minimalnu tehničku opremljenost, stručnu osposobljenost i broj zaposlenika, obvezu kontinuiranog obavljanja poslova te poduzimanje potrebnih mjera.

ZKG kao komunalnu djelatnost između ostalih nabraja i opskrbu pitkom vodom (poslovi zahvaćanja, pročišćavanja i isporuke vode za piće).

mjernih uređaja u sustavima, česta fizička oštećenja mreža zbog nedovoljnog stupnja sigurnosti sustava.

Osnovni problem javne vodoopskrbe u Hrvatskoj vezan je uz organizaciju vodoopskrbnog sustava koji je razdvojen na oko 130 većih ili manjih komunalnih društava. Tako postoje općine s manje od 1.000 stanovnika koje imaju vlastita trgovačka društva samo za distribuciju vode iz izvorišta koja nisu na njihovu području. Opskrba vodom u takvim se uvjetima odvija s bitno smanjenom sigurnošću, a poslovanje tih društava je neracionalno. Poseban problem predstavljaju stotine malih vodovoda u malim naseljima koje su izgradile skupine građana za svoje potrebe, a da prilikom izgradnje često nisu poštovani propisi. Za prevladavanje problema organizacije vodoopskrbnog sustava bit će potrebno grupirati manje vodoopskrbne sustave u veće, regionalnog tipa. Takvi sustavi djelomično su razvijeni u Međimurju, Istri, Gorskom kotaru, dijelu Dalmacije i istočne Slavonije.

2.2. Odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda

Za razliku od vodoopskrbe, puno je lošije stanje sa zbrinjavanjem otpadnih voda. Iako je ta djelatnost usko povezana s djelatnošću vodoopskrbe, posvećuje joj se manje pozornosti nego bi trebalo. Svega je 40% kućanstva i industrije priključeno na kanalizacijske sustave, a pročišćava se manje od 12% svih prikupljenih otpadnih voda (B. Ž., 2007: 14). Mnogobrojna tijela državne uprave i druga javna tijela te jedinice lokalne samouprave i njihova komunalna poduzeća zajedničkim projektima, koji se uglavnom financiraju kreditnim sredstvima i sredstvima pretprijetnih fondova EU, nastoje zaštititi vode.⁹ Posljednjih godina povećava se intenzitet izgradnje

⁹ Od ukupnih onečišćenja koja su se dogodila na području Hrvatske tijekom 2004. godine 121 odnosi se na onečišćenje vode, a samo 35% na ostala onečišćenja. Čak 90% onečišćenja voda rezultat je ljudskog djelovanja i, što je tragično, u 74% tih onečišćenja počinitelj je bio poznat. Pretežno se ta onečišćenja odnose na slivno područje Save. Počiniteljima se ništa nije dogodilo. Najjače onečišćenje voda u Hrvatskoj u 2005. (Molak, 2006: 20, 21) stvarali su: promet (cestovni, riječni i morski – pretežno zbog sudara ili prevrtanja cisterni) 25%, neutvrđeni izvori onečišćenja 18%, industrijske otpadne vode 16%, komunalne otpadne vode 14%, dok ostalo otpada na havarije skladišta, ilegalno odlaganje, farme i dr. Što se tiče onečišćenja voda po županijama, u Međimurskoj županiji bilo je svega 2% onečišćenja. Prema podacima iz Statističkih informacija Državnog zavoda za statistiku (DZS), na cestovni promet u 2004. u strukturi prijevoza putnika u Hrvatskoj otpada 56,8% (str. 60). Gradskim prijevozom prevezeno je 2002. godine 385.776 putnika, 2003. – 374.372 putnika, a 2004. – 365.053 putnika (str. 58).

uređaja za pročišćavanje otpadnih voda.¹⁰ Uspješnije tvrtke počele su ulagati znatnija sredstva u poboljšanje i modernizaciju proizvodnih procesa tako da vode računa o zaštiti okoliša, u skladu s traženim EU standardima.

Zaštita voda kao jedna od osnovnih zadaća djelatnosti odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda spada među najznačajnije zadaće zaštite okoliša uopće. Na vode se načelno primjenjuje Zakon o zaštiti okoliša iz 2007.¹¹ Kao i djelatnost opskrbe pitkom vodom, tako se i ova djelatnost posebno uređuje Zakonom o vodama. Djelatnost odvodnje otpadnih voda čini skupljanje otpadnih voda, njihovo dovođenje do uređaja za pročišćavanje, pročišćavanje i spuštanje u prijamnik, obrada mulja koji nastaje u procesu njihova pročišćavanja te poslovi odvodnje oborinskih voda iz naselja putem sustava javne odvodnje.

Odvodnju otpadnih voda obavljaju pravne osobe organizirane sukladno odredbama ZKG-a. Kao i djelatnost vodoopskrbe, i tu djelatnost ne mogu obavljati fizičke osobe, dok pravne osobe koje je obavljaju moraju ispunjavati posebne uvjete utvrđene posebnim propisima.

2.3. Zbrinjavanje otpada

Gospodarenje otpadom¹² u RH prioritetno je pitanje zaštite okoliša te jedno od najzahtjevnijih područja u smislu usklađivanja sa standardima EU. Za razliku od zemalja članica EU, gdje je otpad strateški resurs od kojeg se dobivaju određene količine energije, Hrvatska je suočena s kompleksnim i višestrukim problemima u gospodarenju otpadom koji ozbiljno ugrožava okoliš. Rješavanje tih problema i orijentacija prema suvremenom gospodarenju otpadom preduvjet je za ulazak u EU.

¹⁰ Prema podacima iz Statističkih informacija DZS: otpadnih je voda u 2001. bilo 259.924 m³, 2002. – 252.398 m³, 2003. – 255.743 m³; pročišćenih otpadnih voda u 2001. bilo je 85.533 m³, u 2002. – 81.196 m³, a u 2003. – 84.283 m³; nepročišćenih otpadnih voda u 2001. bilo je 176.391 m³, u 2002. – 171.202 m³, a u 2003. – 171.460 m³, dok je priključaka na kanalizaciju bilo u 2001. – 325.204 m³, u 2002. – 333.530 m³, a u 2003. – 341.722 m³.

¹¹ Povezuje sve sastavnice zaštite okoliša: zaštitu zraka, voda, tla, gospodarenje otpadom, gospodarenje vodama, zaštitu prirode, kemikalije, buku, monitoring, izvješćivanje o stanju u okolišu, održivi razvoj, zaštitu klime.

¹² Otpad je svaka tvar ili predmet određen kategorijama otpada propisanim provedbenim propisom Zakona o otpadu, koje posjednik odbacuje, namjerava ili mora odbaciti. U stručnom pogledu, pod pojmom otpad razumije se kruti otpad koji nastaje u kućanstvima i industriji.

Suočene sa sve većom količinom otpada, ali i svjesne materijalnih i energetskih svojstava pojedinih vrsta otpada, unatrag 20–30 godina mnoge gradske vlasti uvode sustave gospodarenja otpadom,¹³ pod čime se razumije skup aktivnosti, odluka i mjera usmjerenih na sprečavanje nastanka otpada, smanjivanje količina otpada i/ili njegova štetnog utjecaja na okoliš, skupljanje, prijevoz, uporaba te nadzor nad tim djelatnostima i briga za odlagališta na gospodarski učinkovit i za okoliš prihvatljiv način. Organizirano skupljanje otpada prvi je korak gospodarenja otpadom. U razvijenim zemljama time je obuhvaćeno više od 90% ukupne populacije, a u zemljama u razvoju u prosjeku jedva trećina. Neskupljeni otpad završava u okolišu. Malo je zemalja do sada, radi što racionalnijeg iskorištavanja pojedinih vrsta otpada, organiziralo odvojeno skupljanje pojedinih vrsta otpada već na mjestu nastanka – u kućanstvima. Najčešće je riječ o sustavu odvojenih spremnika (kontejnera) za papir, staklo, plastiku i organski dio otpada, koji se nalaze u svakom kućanstvu ili zajednički za pojedine kuće ili sklopove kuća.

U Hrvatskoj je procijenjena godišnja količina komunalnog otpada na oko 1.200.000 tona ili oko 327 kilograma po stanovniku (Đikić, 2001). Tri četvrtine ukupnog otpada čini tehnološki otpad. Organiziranim skupljanjem komunalnog otpada obuhvaćeno je 92,8% stanovništva Hrvatske, a zbrinjavanje komunalnog otpada obavlja 199 komunalnih poduzeća i koncesionara registriranih za sakupljanje i odlaganje komunalnog otpada. Većina komunalnog otpada odlaže se na službena odlagališta komunalnog otpada, koja su uglavnom neuređena te nedovoljno kontrolirana, o čemu je obvezna brinuti se lokalna samouprava. Otpad na putu od nastanka do zbrinjavanja često završi na divljim odlagalištima. Lokalna samouprava za sanaciju neslužbenih odlagališta pomoć traži i od Fonda za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost (Fond), koji je u sustavnoj sanaciji odlagališta u 2007. evidentirao 1.500 lokacija divljih odlagališta te je do kraja ožujka 2007. sanirao 253 divlja odlagališta u 77 lokalnih jedinica te time iz okoliša uklonio 76.000 m³ komunalnog otpada. Do kraja srpnja 2007. Fond je predvidio završetak sanacije još 130 divljih odlagališta u 26 jedinica lokalne samouprave. Procjenjuje se da količina otpada po stanovniku raste po stopi od 2% na godinu, a broj stanovnika obuhvaćenih skupljanjem i odvozom otpada na službena odlagališta trebao bi rasti po godišnjoj stopi od 4%.

¹³ Prema Zakonu o otpadu iz 2006., otpad se po mjestu nastanka dijeli na: komunalni otpad (otpad iz kućanstava te otpad iz proizvodne i/ili uslužne djelatnosti ako je po svojstvu i sastavu sličan otpadu iz kućanstva) i proizvodni otpad (otpad koji nastaje u proizvodnom procesu u industriji, obrtu i drugim procesima, a po sastavu i svojstvima se razlikuje od komunalnog otpada).

Analiza stanja odlagališta otpada pokazuje da je na oko 130 velikih odlagališta (29% svih registriranih odlagališta) odloženo oko 39 milijuna m³ otpada, što čini čak 98% ukupno odloženog otpada. Velika odlagališta zauzimaju površinu od 8,3 km³. Raspoloživi kapacitet im je oko 97 milijuna m³, a u prosjeku su popunjena otpadom na razini 40% svoga kapaciteta. Opasni otpad pohranjen je na 80 velikih odlagališta. To je jedan od razloga za potrebom planskih dokumenata gospodarenja otpadom u Hrvatskoj.¹⁴

¹⁴ Uz Strategiju gospodarenja otpadom (2005.–2025.) i Zakon o otpadu iz 2006., tu je i Plan gospodarenja otpadom (2007.–2015.) te županijski, gradski i općinski planovi gospodarenja otpadom, kao i planovi gospodarenja otpadom proizvođača otpada. Pravilnikom o gospodarenju otpadom iz 2007. propisani su postupci oporabe te zbrinjavanja otpada, kakve moraju biti građevine za skladištenje otpada, stručna sprema radnika koji skladište otpad, obavljaju poslove oporabe te zbrinjavanja otpada, kao i način vođenje podataka o gospodarenju otpadom. U zadnjih je nekoliko godina doneseno više vrlo korisnih podzakonskih akata kao što su: Pravilnik o vrstama otpada iz 2005. te Pravilnik o uvjetima za postupanje s otpadom iz 2001. prema kojem se komunalni otpad može odlagati samo na uređena odlagališta. Tehnički standardi izgradnje odlagališta vrlo su strogi i na tragu su prijedloga EU o odlaganju otpada. Uređuju se postojeća odlagališta da bi se osposobila za rad ili zatvorila. Donesene su također Uredba o uvjetima za postupanje s opasnim otpadom iz 1998. te Pravilnik o gospodarenju otpadnim gumama iz 2006. u provedbi kojih važnu ulogu ima Fond, koji je dužan organizirati sustav privremenog skladištenja, transporta i oporabe otpadnih guma. Za organiziranje sustava gospodarenja otpadnim gumama, prema obavljenim procjenama, potrebno je osigurati 25 milijuna kuna, od naknade koju plaćaju proizvođači i uvoznici guma. Naknada za gospodarenje otpadnim gumama uplaćuje se u Fond. Fond je do jeseni 2006. prikupio 3,7 milijuna kuna, što je samo dio, jer se u Hrvatskoj 1.266 tvrtki bavi uvozom guma ili vozila. U Hrvatskoj se godišnje uvozi oko 23.000 tona guma, od čega 70% treba preraditi, a 30% iskoristiti kao energent. Kako koncesionari nisu spremni za preradu tolike količine guma, odlučeno je da se 2006. 50% starih guma iskoristi kao energent. Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu iz 2005. omogućio je da se od siječnja 2006. do svibnja 2007. sakupi 1 milijarda i 200 milijuna komada ambalažnog otpada od pića odnosno više od 80% ukupne količine koja se godišnje stavlja na tržište. Važnost tom podatku pridodaje činjenica da je težinski udio ambalaže u komunalnom otpadu oko 25%. U godinu i pol primjene Pravilnika prikupljeno je 83.000 tona, za što je prije trebalo šest do sedam godina. U Fondu su 2007. obilježili vraćanjem milijardite boce ambalaže. Prema Pravilniku o mjerilima, postupku i određivanju iznosa naknade vlasnicima nekretnina i jedinica lokalne samouprave iz 1996., općine i gradovi na području kojih se nalaze objekti za trajno zbrinjavanje otpada trebaju dobiti 30% novca naplaćenog po toni zbrinutog otpada kao naknadu koju su im dužne plaćati ostale jedinice lokalne samouprave koje se koriste odlagalištem na njihovu području. Kako se planira prikupiti oko 20 milijuna eura, to znači da će svako mjesto na području kojeg se nade jedan od planiranih dvadesetak županijskih centara u prosjeku dobiti oko milijun eura godišnje te će se na taj način stimulirati mjesta koja »udome« odlagalište otpada, a ujedno će im se pomoći u razvoju. Planovi gospodarenja otpadom koji u svojim odredbama sadržavaju i lokacije za buduće centre gospodarenja otpadom izrađeni su po županijama. Do 2009. bilo je predviđeno 183,15 milijuna kuna za gradnju regionalnih centara za gospodarenje otpadom. Dio te gradnje trebao bi biti financiran iz prepristupnih fondova EU. Infrastrukturnu osnovu budućeg sustava činit će 10 do 15 regionalnih centara za obradu otpada s uređenim odlagalištima za komunalni i neopasni

Danas je situacija u Hrvatskoj u pogledu gospodarenja otpadom mnogo povoljnija nego prije nekoliko godina kad je svaka jedinica lokalne samouprave pristupala rješavanju problema na svoj način, najčešće kampanjski, bez komunikacije sa susjednim jedinicama lokalne i regionalne samouprave te tijelima državne uprave.

2.4. Održavanje javnih površina

Učinkovito i svrhovito održavanje javnih površina¹⁵ postavlja pred sve službe za održavanje čistoće u gradovima visoke zahtjeve za organizacij-

tehnološki otpad. Doneseni su također: Pravilnik o gospodarenju otpadnim uljima iz 2006., Pravilnik o gospodarenju otpadnim baterijama i akumulatorima iz 2006., Pravilnik o gospodarenju otpadnim vozilima iz 2006. Na javnom natječaju za dodjelu koncesija Ministarstva iz lipnja 2007. odabrano je 16 tvrtki koje će skupljati neupotrebjive osobne automobile, kamione, kombije i autobuse. Fond predviđa da se do 2015. reciklira 80%, a oporabi 85% ukupne količine otpadnih vozila (težinski), a do 2025. reciklira 85%, a oporabi čak 95% otpadnih vozila. Pravilnikom o gospodarenju otpadnim električnim i elektroničkim uređajima i opremom iz 2007. te Pravilnikom o medicinskim i drugim vrstama otpada iz 2007. Hrvatska se već krajem 2006. svrstala u red visokorazvijenih država, koje su u cijelosti regulirale gospodarenje posebnim kategorijama otpada. Proizvođači i uvoznici moraju plaćati naknade za financiranje gospodarenja tom vrstom otpada, a posjednici će takav otpad, umjesto bacanja u smeće, predati ovlaštenom sakupljaču. Pravilnik o gospodarenju otpadnim baterijama i akumulatorima iz 2006. omogućio je Ministarstvu da u lipnju 2007. dodijeli 12 koncesija za skupljanje i 3 koncesije za obradu i recikliranje otpadnih baterija i akumulatora te 3 koncesije za obradu i uporabu otpadnih baterija i akumulatora. Prema podacima Fonda, procjenjuje se da se godišnje uveze oko 10.000 tona akumulatora, a odvojeno skupi i izveze oko 6.000 tona otpadnih akumulatora, od oko 20.000 tona godišnje. Zakonom o zaštiti okoliša iz 2007. uređena je zaštita okoliša radi očuvanja kvalitete okoliša, očuvanja biološke i krajobrazne raznolikosti, racionalnog korištenja prirodnim dobrima i energijom na najpovoljniji način za okoliš, kao osnovni uvjet zdravog života i razvoja. Okoliš je dobro od interesa za državu i ima njezinu osobitu zaštitu. Posebna pozornost pridaje se stručnjacima u zaštiti okoliša, projektiranju, kontroli te odgovornosti, a najveći financijski teret u njegovoj provedbi pada na leđa gospodarstvenika (tzv. »okolišne dozvole« koje će se obnavljati svakih pet godina), zbog velikih ulaganja u moderne tehnologije te načela da onečišćivač plaća sve troškove i štete. Zakon je usklađen s propisima EU te se traži dosljedno provođenje europskog načela: »onečišćivač plaća«. Prema ZKG-u, jedno od sredstava za financiranje skupljanja i odvoza komunalnog otpada je i cijena komunalne usluge (čl. 19.), a njezinu visinu, način obračuna i način plaćanja određuje isporučitelj komunalne usluge, kojeg korisnici usluge ne mogu birati i na području lokalne samouprave uvijek je samo jedan. Odnos isporučitelja usluge i korisnika uređen je ugovorom o isporuci komunalne usluge. Prema Zakonu o zaštiti potrošača iz 2007., tijela koja odlučuju o obvezama i pravima potrošača javnih usluga (među kojima je zakonom propisana vodoopskrba, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda te odvoz i zbrinjavanje otpada) moraju osnovati savjetodavna tijela u kojima su i predstavnici udruge potrošača te tako odluke mogu donositi nakon dobivenog mišljenja savjetodavnog tijela na transparentan, objektivan i nediskriminirajući način.

¹⁵ Prema ZKG-u, »... pod održavanjem javnih površina naročito se razumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala,

skom, stručnom i tehničkom opremljenosti. Da bi organizacija čišćenja javnih prometnih površina bila pravilno postavljena, treba ispuniti sanitarne zahtjeve koje predstavlja i određuje mjerodavno komunalno tijelo, koje je odgovorno za javnu čistoću, čuvati razinu održavanja čistoće u pojedinim dijelovima grada (kategorizacija površina), upoznati veličinu, oblik i tip javnih prometnih površina koje treba čistiti i održavati, načine čišćenja javnih prometnih površina te mogućnost čišćenja glede vrste javnih prometnih površina i vrste opreme za čišćenje, odrediti proračun normativa rada i vremena za održavanje prometnih površina na osnovi podataka, rasporediti tehnološke točke po gradu (komunalne baze, privremeni deponiji).

Na temelju plana radne snage i opreme, koji se izrađuju prema programu i planu održavanja javnih površina, predviđa se koliko je novca potrebno za planirano održavanje čistoće javnih površina u gradovima. Svaki će grad biti onoliko čist koliko to njegovi građani žele, odnosno koliko novaca žele i mogu izdvojiti u tu svrhu.

U čišćenju javnih prometnih površina razlikuju se dvije sezone. Zimska obuhvaća čišćenje od snijega i osigurava siguran i neometan promet vozila i pješaka te traje od listopada do travnja, a ljetna obuhvaća čišćenje javnih površina od travnja do studenoga.

2.5. Tržnice na malo

Djelatnost tržnica na malo¹⁶ sukladno Zakonu o trgovini iz 2004. spada u djelatnost trgovine na malo, odnosno pod prodaju robe izvan prodavaonica. Za tu djelatnost moraju biti ispunjeni minimalni tehnički uvjeti, opći sanitarni i zdravstveni uvjeti te drugi uvjeti s obzirom na oblik i način obavljanja djelatnosti. Pridržavanje tržnog reda obvezno je na tržnicama.

Pravilnikom o minimalnim tehničkim uvjetima za poslovne prostorije u kojima se obavlja trgovina i posredovanje u trgovini i uvjetima za prodaju robe izvan prostorija iz 2006. određena je i prodaja robe izvan prostora

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 ...«

¹⁶ Prema ZKG-u, »... pod tržnicama na malo razumijeva se upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave u kojima se u skladu sa tržnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima ...« (čl. 3/9.).

rija, dakle i na tržnicama na malo, koje predstavljaju uređeni prostor i zgrade gdje se prodaju namirnice i druga roba, osim robe koju je prema posebnim zakonima zabranjeno prodavati na tržnici. S obzirom na to da objekti tržnice moraju biti priključeni na javnu vodovodnu, kanalizacijsku i električnu mrežu, da na tržnici mora postojati javna rasvjeta te da tržnica mora biti opremljena sukladno propisima, tržnice na malo sve su veći trošak lokalnoj samoupravi. Veliki trgovački lanci, ogromnom ponudom proizvoda te u današnjem svijetu »žurbe«, provodeći politiku »sve na jednom mjestu«, sve više privlače kupce sa tržnica.

2.6. Prijevoz pokojnika te održavanje groblja

Sukladno odredbama ZKG-a, pod održavanjem groblja i krematorija razumije se održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika te ukop i kremiranje pokojnika. Međutim, za obavljanje te komunalne djelatnosti vrlo su važne odredbe Zakona o grobljima iz 1998. koji sadržava definiciju groblja,¹⁷ određuje upravljanje grobljem, korištenje grobnih mjesta i vođenje grobnih očevidnika.

Zbog čitavog niza specifičnosti u neposrednoj provedbi ZKG-a i Zakona o grobljima, u obavljanju navedene komunalne djelatnosti nastaju neke dvojbe o tome koji subjekti mogu obavljati komunalnu djelatnost održavanja groblja i krematorija te o neposrednom načinu obavljanja te djelatnosti. Upozorava se i na potrebu preciznijeg uređenja te materije radi uklanjanja dvojbi u neposrednoj primjeni postojećih zakona (Sarvan, 2006: 5).

Za djelatnost održavanja groblja i krematorija sredstva se osiguravaju iz grobnih naknada te iz komunalne naknade, a ne iz cijene komunalne usluge. Izgradnja komunalnih objekata financira se iz komunalnog doprinosa, proračuna te drugih izvora određenih posebnim zakonima.

Prostor za ukop poseban je problem. Obično su groblja na samim rubovima naselja ili zadiru, zbog jake urbanizacije, u sama naselja. Lokalnoj samoupravi često nedostaje prikladno zemljište za ukop pokojnika. Zemljište se otkupljuje od privatnika po visokim tržišnim cijenama, što stvara vrlo visoke troškove ukopa. Zbog toga se sve više razmišlja da se zemljište za ukop ne prodaje, već daje u zakup.

¹⁷ »Groblja su komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave ... na čijem području se nalaze ...« (čl. 2.).

2.7. Javna rasvjeta

Područje energetike uz promet je jedan od glavnih uzroka emisije stakleničkih plinova i globalnog zatopljenja. Kako smanjiti potrošnju energije, pitanje je o kojem se sve intenzivnije raspravlja, ne samo u EU i svijetu već i u Hrvatskoj. S velikim trendom potrošnje energije i Hrvatska će do 2010. najvjerojatnije uvoziti više od 60% potrebne energije. Stoga je prijeko potrebna štednja energenata koja svakako mora polaziti od edukacije građana.¹⁸ U posljednje vrijeme nastaje niz nevladinih udruga za edukaciju građana o racionalnijem korištenju energije, što uz uštedu novca građanima dovodi i do očuvanja okoliša.¹⁹

Sukladno ZKG, pojam javne rasvjete odnosi se na upravljanje, održavanje objekata i uređaja javne rasvjete, uključivo podmirivanje troškova električne energije za rasvjetljavanje javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta. Javna rasvjeta kao komunalna djelatnost nije posebno uređena. Na nju se primjenjuje Zakon o energiji iz 2007. Javna rasvjeta obuhvaća potrošnju električne energije za osvjetljavanje ulica, trgova, cesta, spomenika, povijesnih objekata i uređaja za prometnu signalizaciju. Potrošačima se smatraju svi korisnici električne energije koji je preuzimaju iz elektroenergetskog sustava Hrvatske elektroprivrede.

Vlada mora donijeti planove energetske učinkovitosti, a kako bi se uvažile regionalne specifičnosti, razvojne programe mora donijeti lokalna i regionalna samouprava da bi njima planirale potrebe i način opskrbe energijom. Fond je u 2005. za projekte energetske učinkovitosti utrošio ukupno 2.196.000,00 kn.²⁰ Sredinom srpnja 2006. Fond je raspisao natječaj i za energetske učinkovitost i korištenje obnovljivih izvora energije, koji se odnosi na ulaganje u programe i projekte povećanja energetske učinkovitosti u industriji, sektoru ulaganja i javnom sektoru, korištenje obnovljivih izvora energije, poticanje održive gradnje i čistijeg transporta kao i izradu obrazovnih, istraživačkih i razvojnih studija s ciljem poboljšanja sustava informiranja o energetske učinkovitosti i korištenju obnovljivih

¹⁸ O tome govori i Strategija energetskog razvoja Republike Hrvatske iz 2002., i to kroz predviđanje osnivanja energetske ureda i regionalnih energetske centara.

¹⁹ Energetska sekcija Zelene akcije organizirala je 2005. radionice te je osnovala centar za obrazovanje o uštedi energije npr.: korištenjem štednih žarulja, boljom toplinskom izolacijom, energetske učinkovitijim hladnjacima, perilicama rublja, ugradnjom solarnih kolektora za zagrijavanje vode, itd. (Belužić, 2006: 33).

²⁰ Iz izvješća o ostvarivanju programa rada i poslovanja Fonda za 2005.

izvora energije. Tim sredstvima može se koristiti i lokalna samouprava, koja već ulaže vlastita sredstva u te programe.

Prema Programu UN za razvoj (UNDP), lokalna i regionalna samouprava prihvaćaju projekte sustavnog gospodarenja energijom (SGE) i formiraju informacijske centre za građane, čime se omogućuju korjenite promjene energetske učinkovitosti²¹ za sve ustanove, uslužni sektor i domaćinstva. U tu svrhu lokalna i regionalna samouprava, njihova komunalna i trgovačka društva, obrtnici, pravne i fizičke osobe mogu dobiti kredite kod HBOR-a i Fonda.

2.8. Prijevoz putnika u javnom prometu

Bez javnog gradskog prijevoza danas je nezamisliv život u velikim gradovima, jer znači uštedu, sigurnost prometa u cijelosti, smanjenje onečišćenja okoliša itd. Nije mu cilj stvaranje profita, već zadovoljenje temeljnih potreba gradskog stanovništva.

Prometni sustav grada sastoji se od više oblika prometa – regionalnog, lokalnog, prigradskog, unutargradskog – koji povezuje fizički pojedine prostore grada. Sve zone traže kvalitetno održavanje. Nove zone koje se grade prati i kvalitetna prometna infrastruktura. Osim automobilskog, željezničkog, autobusnog i pješačkog prometa, gradove karakterizira i sve prisutniji biciklistički promet.

Pod djelatnošću prijevoza putnika u javnom prometu ZKG navodi prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuje lokalna samouprava za područja kojih se prijevoz odvija, osim prijevoza željeznicom koji se uređuje posebnim propisima. Posebni zakon koji uređuje komunalnu djelatnost prijevoza putnika u javnom prometu je Zakon o prijevozu u cestovnom prometu iz 2006.

Djelatnost javnog cestovnog prijevoza, a time i komunalnu djelatnost prijevoza putnika, može obavljati prijevoznik koji je registriran za obavljanje te djelatnosti na način kako to određuju propisi, dakle ako ispunjava uvjete za obavljanje te djelatnosti. Prijevoznik može obavljati lokalni linijski prijevoz putnika na temelju dopusnice. Kao i ostale komunalne djelatnosti, tako se i ova mora obavljati kontinuirano. Detaljnije propise o pri-

²¹ Od 1. srpnja 2007. građani uz račun za struju plaćaju dodatnih 0,89 lipa (plus PDV) po potrošenom kilovatsatu kao naknadu za poticanje proizvodnje iz obnovljivih izvora energije, čime će računi po kućanstvima biti veći za oko 3 kn (Ž. B., 2007: 14).

jevozu donosi lokalna samouprava, a prijevoznik pak mora donijeti svoje akte: vozni red, cijenu vozne karte i dr. Na području manjih gradova ta se djelatnost obavlja uglavnom prijevozom putnika autobusima.

2.9. Održavanje nerazvrstanih cesta

Djelatnost održavanja nerazvrstanih cesta posebno je važna, jer o njoj nerijetko ovisi mogućnost obavljanja drugih komunalnih djelatnosti. Uz to, danas je život nezamisliv bez normalnog odvijanja prometa. Svaka gradnja cesta znači zadiranje u krajolik te je stoga svaki takav zahvat vrlo važan zbog očuvanja prirode i okoliša pa je potrebno usklađivanje s postavkama održivog razvoja.

U Hrvatskoj²² ceste su podijeljene u četiri kategorije: državne (njima upravlja Hrvatska uprava za ceste), županijske i lokalne (njima upravlja županijska uprava za ceste) te nerazvrstane ceste, kojima upravlja lokalna samouprava, koja ih je dužna održavati. Održavanje nerazvrstanih cesta organizirano je vrlo različito. Zakon o javnim cestama iz 2006. uređuje pravni položaj javnih cesta, njihovo održavanje, zaštitu, upravljanje njima, njihovo financiranje, nadzor, i dr. Uredba o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta iz 2007. utvrđuje razvrstavanje tih cesta u državne, županijske i lokalne, dok Odluka o razvrstavanju javnih cesta u državne, županijske i lokalne ceste iz 2002. popisuje sve državne, županijske i lokalne ceste.

Nerazvrstane ceste nisu popisane navedenim propisima. To mogu biti ulice, pristupni putovi, parkirališta, pješačke staze, trgovi sa svim slojevima ceste i cestovnim građevinskim objektima. Njihovo održavanje može biti: površinska zaštita asfaltnog kolnika, čišćenje kolnika, uklanjanje granja, grmlja i drugog raslinja s ceste, obnavljanje, popravljanje, zamjena prometne signalizacije, uređenje bankina, hitni popravci i intervencije, izgradnja nogostupa, bankina, sanacija odrona, itd.

Čl. 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama iz 2006. propisuje osnovne nadležnosti lokalne samouprave u provođenju sigurnosti prometa na cestama (sukladno ZLPRS-u), a daljnjim odredbama propisan je čitav niz nadležnosti lokalne samouprave. Nažalost, tih se odredaba jedinice lokalne samouprave rijetko dosljedno pridržavaju i najčešće zbog stručne

²² Hrvatska cestovna mreža ima oko 29.000 km državnih, županijskih i lokalnih cesta, među kojima je na početku 2009. bilo 1.068 km autocesta, a duljina im se povećava prema željenih 1.500 km autocesta (Jambrović, 2007: 28).

neekipiranosti, pomanjkanja sredstava, izočnosti sankcija za nepridržavanje i sl.

2.10. Obavljanje dimnjačarskih poslova

Obavljanje dimnjačarskih poslova predstavlja obvezu čišćenja i kontrolu dimovodnih objekata i uređaja za loženje. Uz ZKG, na tu se djelatnost primjenjuje i Zakon o zaštiti od požara iz 2007. Zaštitu od požara dužni su organizirati i provoditi vlasnici građevina, pridržavajući se zakona i podzakonskih propisa, planova zaštite od požara i općih akata lokalne samouprave. Stoga su obvezni održavati u ispravnom stanju postrojenja, uređaje i instalacije koji mogu prouzročiti nastajanje i širenje požara, kao i ložišta i dimnjake.

Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave uređuju organizaciju i rad dimnjačarske službe, rokove čišćenja dimnjaka te obavljaju nadzor nad radom dimnjačarske službe. Obavljanje dimnjačarskih poslova nema samo važnost za protupožarnu zaštitu, već i za zaštitu okoliša te se na dimnjačarstvo primjenjuju i odredbe Zakona o zaštiti okoliša.

Dimnjačarsku djelatnost najčešće obavljaju obrtnici, a to znači osobe koje u skladu sa Zakonom o obrtu iz 2007. moraju imati posebne majstorske ispite.

2.11. Parkiranje

Promet u mirovanju (parkirališta odnosno garažne površine) problem je koji sve više pritišće lokalnu samoupravu, naročito u gradovima, i to njihovim centrima, te u sve naseljenijim stambenim zonama. Sve su manji kapaciteti parkiranja u strogom centru gradova. Izgradnja javnih parkirališta, uključujući i podzemne garaže, sve je skuplja. S ciljem uvođenja reda u gradovima građanima je uveden još jedan namet: plaćanje parkiranja.

S obzirom na porast broja stanovnika, porast broja motornih vozila na cestama i na ograničene mogućnosti glede korištenja postojećeg parkirališnog prostora, sukladno Zakonu o sigurnosti prometa na cestama iz 2006. te Pravilniku o posebnim uvjetima za parkiranje vozila iz 2005. uređenje prometa omogućuje se donošenjem općih akata za reguliranje parkiranja na način da se ti poslovi obavljaju koncesijskim ugovorima ili putem posebno osnovanih trgovačkih društava te se tako dobiva zaokružena cjelina iz domene nadzora prometa u mirovanju.

Komunalna redarstva nadziru i kontroliraju parkirališne površine kontrolorima parkirališta te u skladu s ovlastima provode prvostupanjski prekršajni postupak da bi se uspostavio red u parkiranju. Tako je, uza sva nezadovoljstva građana u početku, uređenje parkiranja u gradovima dobilo svoje mjesto jer »bolje je parkiranje za nekoliko kuna nego život u prometnoj gužvi ili plaćanje kazni«. Režimi naplate parkiranja sačuvali su zelene površine gradova od nesavjesnih vozača.

3. Zaključak

Jedno od osnovnih područja djelovanja lokalne samouprave su komunalne djelatnosti koje traže povećanje standarda opremljenosti objektima i uređajima komunalne infrastrukture, na opće zadovoljstvo njezinih građana. Komunalne djelatnosti prirodno pripadaju lokalnoj samoupravi jer su najbliže svojim građanima.²³ Stoga je organizacija, način financiranja te osposobljenost osoblja u lokalnoj samoupravi itekako važna za obavljanje komunalnih službi. S obzirom na to da je pretežiti dio poslova lokalne samouprave komunalna djelatnost koja se obavlja za građane, o njezinu obavljanju ovisi hoćemo li imati zainteresirane, informirane i zadovoljne građane.

Upravljanje gradovima, a posebno kompleksom njihovih komunalnih službi, u budućnosti će tražiti organizaciju po uzoru na poslovni koncern. Gdje god će biti moguće, uvest će se natjecanje istovrsnih organizacija za pružanje određenih usluga. Upozorava se da »... briga za povećanje djelotvornosti i štedljivosti javne uprave ne može zamijeniti temeljne političke odluke o društvenim prioritetima.« (Pusić, 2002: 17–18) Tko dobiva što i pod kojim uvjetima ne može se svesti na problem ekonomičnosti i efikasnosti.

Komunalne službe transformiraju se u velike funkcionalne komunalne sustave, koji više nisu vezani za teritorij grada, već za cilj koji treba postići, odnosno dobivaju »suprakomunalni karakter«, neovisan o formalnim političko-administrativnim granicama grada, pa slijedi »dekomunalizacija« odnosno »delokalizacija«. U tom se smislu razlikuju komunalne

²³ Prema izvještaju Vijeća Europe iz 1988., proizlazi sve veće ujedinjavanje poslova koje jedinice lokalne samouprave obavljaju. Tako se u 15 zemalja EU na lokalnoj razini obavljaju poslovi (11 djelatnosti iz ZKG) vezani uz: lokalne ceste i prikupljanje smeća, u 14 zemalja: protupožarna zaštita, kanalizacija, opskrba vodom, zaštita okoliša i prirode, odlagalište otpada i groblja, a u 12 zemalja u komunalnu djelatnost spadaju i tržnice.

djelatnosti lokalnih jedinica, ali je sve više tih djelatnosti koje prelaze okvire jedne lokalne jedinice.²⁴ Tipični primjeri su djelatnosti velikog akcijskog radijusa (npr. zagađivanje okoliša, zraka) odnosno djelatnosti koje traže posebno skupu opremu (npr. vodovod i kanalizacija). Komunalni poslovi koji obuhvaćaju šira područja ovise o različitim faktorima u koje spadaju veličina i snaga lokalnih jedinica (Koprić, 2005: 51).

Dok se u hrvatskom zakonodavstvu govori o komunalnim djelatnostima, u EU te se djelatnosti nazivaju službama od općeg gospodarskog interesa (za razliku od ostalih službi od općeg interesa kao što su npr. socijalne službe), pa se tim nazivom posebno ističe njihova važnost. Komunalne se djelatnosti mogu klasificirati prema vrsti djelatnosti, obliku obavljanja i načinu obavljanja. Komunalne službe u tranzicijskim zemljama doživljavaju značajne reforme pod utjecajem novih europskih standarda. Podvrgnute su pravilima tržišnog natjecanja i sve je manje potpora od države i lokalne samouprave. Komunalna se poduzeća privatiziraju te jačaju drugi oblici privatne inicijative. Vremena monopola poduzeća u vlasništvu lokalnih jedinica prolaze, a jača pružanje komunalnih usluga putem privatnika, ali s jakom regulacijskom ulogom lokalnih predstavničkih i drugih tijela. Taj put u Hrvatskoj tek se probija.

Pravno uređenje komunalnog gospodarstva potrebno je sustavno urediti uzimajući u obzir nekoliko problema:

- ZKG navodi da su jedinice lokalne samouprave suvlasnici objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Kad organiziraju zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkog društva u svojem suvlasništvu (ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na područje više njih te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu), što će se dogoditi ako ta trgovačka društva dođu u stečaj te objekti i uređaji komunalne infrastrukture budu predmet stečajne mase, a jedinice lokalne samouprave time izgube mogućnost obavljanja komunalnih djelatnosti putem tih objekata i uređaja komunalne infrastrukture?
- Trgovačka društva koja obavljaju komunalne djelatnosti, a u suvlasništvu su jedinica lokalne samouprave, potrebno je mnogo

²⁴ U SAD posebna je komisija (1963.) izradila rang-listu gradskih službi, gdje je brojem 1 označen najveći stupanj lokalnosti, a brojem 15 najveći stupanj »raspršenosti«, pa se tako, od prepoznatljivih komunalnih djelatnosti (ZKG), pod brojem 1 našla vatrogasna služba, pod brojem 3 skupljanje i odvoz smeća, vodoopskrba i kanalizacija su na 14. mjestu, a nadzor nad zagađivanjem zraka na 15. (Pavić, 2001: 251)

jače kontrolirati nego je sada propisano jer je riječ o javnim uslugama koje se moraju kontinuirano pružati svim građanima. Jedinice lokalne samouprave kao osnivači imaju određene ovlasti prema trgovačkim društvima na temelju Zakona o trgovačkim društvima, kao što su imenovanje uprave, nadzornog odbora, ali bi trebale imati jače ovlasti nad njihovim radom, zaduživanjem, odobravanjem njihovih programa rada, itd.

- Zakon bi trebao precizno propisati načine i uvjete ulaganja privatnog kapitala u komunalne djelatnosti jer je riječ o djelatnostima kojima se građanima pružaju javne usluge. Naime, često se ističe da bi ulaganjem privatnog kapitala u komunalne djelatnosti mogla biti riješena izgradnja i održavanje komunalne infrastrukture bez dodatnog pritiska na građane, koji su ionako preopterećeni troškovima održavanja komunalne infrastrukture (npr. komunalni doprinos, komunalna naknada, naknada za priključenje, a da se i ne spominju ostale naknade i porezi).

Tome još treba dodati iznimno važan monopolistički položaj trgovačkih društava, jer ona uvijek mogu prodati svoje usluge, tj. u svako doba imaju sigurne kupce svojih usluga.

- Komunalne djelatnosti različito su određene ZKG-om i posebnim propisima koji ih pobliže određuju, odnosno određuju uvjete za njihovo obavljanje. Česte izmjene tih zakonskih propisa ne pridonose izgradnji sustava komunalnog gospodarstva i pravnoj sigurnosti.

Pored poštovanja domaće upravne tradicije potrebno je uzeti u obzir moderni upravni razvoj te različita komparativna iskustva. Lokalni razvoj morao bi biti u rukama lokalnih jedinica, što vodi i razvoju trajnog i kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti, odnosno održavanju propisanih standarda i kvalitete pružene javne usluge. To je ujedno i jedna od najznačajnijih obveza isporučitelja komunalnih usluga, koje su osnova svakodnevnog života građana te bi u slučaju obustave pružanja komunalnih usluga odnosno pružanja komunalnih usluga protivno propisanim standardima i kvaliteti došlo do neodržive i teške situacije. Građani ne mogu bez komunalnih usluga. Oni ih trebaju i pritom najčešće ne mogu birati od koga će ih uzeti, jer često nema konkurencije među različitim isporučiteljima. Potrebna je veća kontrola isporučitelja, a za tu je kontrolu potrebna stručnost. Tko će vladati, ovisi o tome tko će bolje i uspješnije riješiti infrastrukturne probleme.

Govoreći o budućem razvitku hrvatske uprave, Pusić ističe da će zbog povećanja društvene gustoće (naročito broja stanovnika u gradovima) rasti i diferencirati se broj javnih službi (Pusić, 2002: 109). Današnja razvedenost mreže javnih službi (tehničke službe prometa i veza, opskrbe energijom i pitkom vodom, prostorno planiranje, komunalne službe čistoće i odvodnje, javne rasvjete, održavanja groblja i krematorija, dimnjačarska služba, vatrogasna služba, itd.) ubuduće se može samo povećavati, a pitanje organizacijskog oblika tih službi ostaje otvoreno (državne ili nedržavne, javne ili privatne). Suvremene tendencije sve su više usmjerene privatizaciji u području komunalnih djelatnosti s ciljem postizanja što veće učinkovitosti njihova obavljanja.

Pusić ističe da će se razvijati i javne službe s naglaskom na kvaliteti i ekonomičnosti, ali uz velik oprez jer javna služba mora služiti javnom interesu, ona je tu radi građana, ne smije se zanemariti javni interes, ne smije se zakinuti ili iskorištavati korisnike, u slučaju odabira puta privatizacije, mora postojati jak nadzor (2006: 35–46). Hoćemo li »... postati žrtve europskog vala privatizacije javnih službi ... žrtve globalne gladi za profitom ... da ovaj dio Europe ostane njezin problematični rub, mjesto za odlaganje opasnog otpada, plijen međunarodnog kriminala, neka vrsta europske Sicilije ... s dilemom priključenja moramo se suočiti.“ (Pusić, 2006: 35–46.). Nadalje, pita se gdje je granica između političkih položaja (promjenom političke skupine mijenjaju se osobe na tim položajima) i upravnih položaja na koje se dolazi na temelju znanja i stručnosti. Doktrina dobrog upravljanja (*good governance*) znači efikasnu i demokratsku vladavinu istovremeno, iako je to teško postići. Stoga, neposredan i posredan utjecaj građana (putem predstavničkih tijela i izvršnih tijela) ne vodi efikasnijim komunalnim službama, već smanjenju efikasnosti komunalnih službi, dolazi do korupcije u lokalnim sredinama, jača moć lokalnih političara, pretjeran je utjecaj lokalnih političara na komunalne službe. Bijela knjiga Europske unije o službama od općeg interesa iz 2004. ističe da države članice imaju velik manevarski prostor pri odlučivanju o tome kako će organizirati službe od općeg interesa te su slobodne odlučivati hoće li same pružati službe od općeg interesa ili će to povjeriti nekom drugom javnom ili privatnom subjektu (2004: 41). S tim u vezi, Komisija je predložila propis koji bi od država članica tražio da se koriste koncesijama za javne službe i dodjelom ugovora o javnim službama. Ti ugovori, navode, moraju se temeljiti na transparentnim pravilima, koja onemogućuju diskriminaciju.

Da bismo dobili efikasne komunalne službe, privatizacija je neizbježna. Komunalne službe koje će po tržišnim principima, kao najbolji ponuđači,

sklapati ugovore o obavljanju komunalnih djelatnosti s jedinicama lokalne samouprave, vjerojatno su trenutno najprikkladniji pronađeni način obavljanja komunalnih djelatnosti. Lokalna samouprava će morati biti stručna da bi u svemu tome mogla imati jaku nadzornu ulogu. U Hrvatskoj do toga tek trebamo doći.

Literatura

- B. Ž. (2007) Hrvatska po zalihama vode peta u Europi. Zagreb, Eko revija, 12/2007.
- B. Ž. (2006) Koja je cijena vode. Zagreb, Eko revija, 7/2006.
- Belužić, Tihana (2006) Smanjiti potrošnju energije. Zagreb, Eko revija, 7/2006.
- Blagus, Kristina (2006) Obilježavanje 130 godina Hrvatskih voda. Zagreb, Hrvatska vodoprivreda, 165.
- Đikić, Domagoj (2001) Ekološki leksikon – Stanje u Hrvatskoj. Zagreb
- Gelo (2006) Hrvatska u komunalije mora uložiti 1.000 eura po stanovniku. Zagreb, Privredni vjesnik, 3446.
- Ivanišević, Stjepan (1968) Prilog diskusiji pojmu javne službe. Visoka upravna škola: Zbornik radova
- Jambrović (2007) Ceste i okoliš. Zagreb, Eko revija, 13/2007.
- Koprić, Ivan (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska javna uprava, 1/2005.
- Molak, Zrinka (2006) Onečišćenja voda u Hrvatskoj u 2005. god. Zagreb, Hrvatska vodoprivreda, 161.
- Pavić, Željko (2001) Od antičkog do globalnog grada. Zagreb, Pravni fakultet
- Pusić, Eugen (2006) Hrvatska uprava i Europska unija. Hrvatska javna uprava, 2/2006.
- Pusić, Eugen (2002) Upravljanje u suvremenoj državi. Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu
- Sarvan, Desa (2006) Obavljanje komunalne djelatnosti održavanja groblja i krematorija. Zagreb, Informator, 5492.
- Šimović, Jure (1995) Financijska politika i organizacija u komunalnom javnom gospodarstvu. Računovodstvo i financije, 10/1995.
- Vitelj, Vanja (2006) Voda je resurs budućnosti. Zagreb, Eko revija, 9/ 2006.
- Ž. B. (2007) Poticaji za obnovljive izvore energije. Zagreb, Eko revija, 14/2007.

Pravni izvori

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05)

- Zakon o grobljima (NN 19/98)
Pravilnik o grobljima (NN 99/02)
Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03 – proč. tekst, 82/04 i Uredba 110/04, 178/04)
Zakon o trgovinama (NN 49/03 – proč. tekst, 103/03, 170/03, 55/04)
Zakon o zaštiti potrošača (NN 79/07 – proč. tekst, 125/07)
Zakon o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07)
Zakon o vodama (NN 107/95 i 150/05)
Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (NN 107/95, 19/96, 88/98, 150/05)
Zakon o općem upravom postupku (NN 53/91, 103/96)
Zakon o otpadu (NN 178/04, 153/05, 111/06)
Zakon o zaštiti okoliša (NN 110/07)
Zakon o fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (NN 107/03)
Zakon o energiji (NN 68/01, 177/04 i 76/07)
Zakon o zaštiti od požara (NN 58/93, 33/05 i 107/07)
Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 105/04, 142/06)
Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007.–2015. (NN 85/07)
Uredba o uvjetima i postupku za dodjelu koncesija na vodama i javnom vodnom dobru (NN 99/96, 11/98)
Pravilnik o posebnim uvjetima za obavljanje vodoopskrbne djelatnosti (NN 82/96, 102/97)
Zakon o tržištu plina (NN 40/07)
Uredba o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta (NN 57/07)
Uredba o uvjetima za postupanje s opasnim otpadom (NN 32/98)
Pravilnik o vrstama otpada (NN 27/96, 50/05)
Pravilnik o gospodarenju otpadom (NN 23/07, 111/07)
Pravilnik o gospodarenju otpadnim vozilima (NN 136/06)
Pravilnik o uvjetima za postupanje s otpadom (NN 123/97, 112/01)
Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu (NN 97/05, 115/05)
Pravilnik o gospodarenju otpadnim električnim i elektroničkim uređajima i opremom (NN 74/07)
Pravilnik o medicinskim i drugim vrstama otpada (NN 72/07)
Pravilnik o gospodarenju otpadnim gumama (NN 40/06)
Pravilnik o gospodarenju otpadnim uljima (NN 124/06)
Pravilnik o gospodarenju otpadnim baterijama i akumulatorima (NN 133/06)
Pravilnik o mjerilima, postupku i određivanju iznosa naknade vlasnicima nekretnina i jedinicama lokalne samouprave (NN 59/06)
Pravilnik o posebnim uvjetima za parkiranje vozila (NN 104/05)

Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske (NN 130/05)
Strategija energetskeg razvitka Republike Hrvatske (NN 38/02)

THE SITUATION IN UTILITY SERVICES

Summary

The paper analyses the situation in utility services in the Republic of Croatia. Individual utility services prescribed by the Law on Utility Services are analysed separately. The author deals with the following services: public water supply, sewage and sewage treatment, public transport, cleaning, waste disposal, maintenance of public parks and other areas, maintenance of public unclassified roads, public markets, maintenance of cemeteries and crematories, chimney-sweeping, public lighting. The development of these services indicates the necessity of privatisation, of creating the large functional systems of utility services, and of adaptation to European standards. Utility services are an important element of city and town management and of providing citizens with important public services, which is in correlation to their satisfaction with public administration and the whole public sector. The author makes suggestions for improving legal regulation related to utility services.

Key words: utility services – Croatia, local self-government, public services, privatisation, European standards, functional administrative systems