

## *Dragica Kemeter: Komunalne djelatnosti*

*Jasmina Džinić\**

Prikaz

Knjiga *Komunalne djelatnosti* mr. sc. Dragice Kemeter izašla je iz tiska 2009. u izdanju Društvenog veleučilišta u Zagrebu, u okviru biblioteke *Suvremena javna uprava*, te je potom predstavljena u vijećnici Pravnog fakulteta u Zagrebu. Sastoji se od sljedećih poglavlja: I. Uvod, II. Komunalne djelatnosti, upravni problemi, odgovornost, nadzor, III. Grad Čakovec i razvoj komunalnih djelatnosti te suradnja s građanima, IV. Propisi komunalnog gospodarstva, V. Komunalne djelatnosti u općim aktima Grada Čakovca, VI. Pojedine komunalne djelatnosti u Republici Hrvatskoj i Gradu Čakovcu, oblici organiziranja i financiranje, VII. Analiza sadržaja zapisnika sjednica Gradskog vijeća i Gradskog poglavarstva, VIII. Komparativni prikaz, IX. Zaključak. Osim toga, knjiga sadržava popis kratica, literature i pravnih izvora te sažetak na engleskom jeziku.

Autorica je obradila problematiku komunalnih djelatnosti kao javne službe, obavljanje koje je u djelokrugu lokalnih jedinica, i njezinih tijela za koje se pretpostavlja da će građanima najbolje omogućiti zadovoljenje njihovih potreba iz tog područja.

Nakon uvodnog dijela dan je pregled razvoja gradova kroz četiri faze, fazu protourbanizacije, fazu lokalizacije, fazu komunalizacije i, naposljetku, fazu metropolitanizacije. Iz pregleda se vidi kako su komunalni problemi

---

\* Jasmina Džinić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)

postajali sve izraženiji i kompleksniji paralelno s razvojem gradova. Danas oni ne obuhvaćaju samo gradove, već i šire područje povezano s najvećim gradovima, a pored tehničke imaju i političku dimenziju. Društvene promjene snažno utječu na djelatnosti u komunalnom sektoru.

Nekoliko je rečenica posvećeno i vrstama komunalnih službi te oblicima njihova obavljanja predviđenih hrvatskim Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Veću je pažnju autorica posvetila problemima vezanim uz korisnike službi iz komunalnog sektora te je položaj korisnika u tom odnosu ocijenila vrlo nepovoljnim. Navedeni su regulativni instrumenti u zemlji i svijetu kojima se nastoji zaštititi korisnike komunalnih službi, položaj kojih se često može izjednačiti s položajem potrošača robe. Autorica se pita jesu li povelje javnih službi prikladan mehanizam za poboljšanje kvalitete javnih službi s obzirom na mnoge nedostatke koji ih obilježavaju. Govoreći o odgovornosti za obavljanje komunalnih djelatnosti, osim odgovornosti jedinica lokalne samouprave i odgovornosti isporučitelja komunalnih usluga prema jedinici lokalne samouprave i prema građanima, naglasila je i odgovornost građana za ispunjenje njihovih obveza koje snose kao korisnici komunalnih usluga.

Autorici je kao primjer hrvatske lokalne jedinice nad kojom je razrađena problematika komunalnih djelatnosti poslužio Grad Čakovec. Pored općenitog pregleda nastanka i razvoja toga grada, knjiga sadržava prikaz povijesti komunalne infrastrukture koja se odnosi na Gradski vodovod, odvodnju otpadnih voda, promet, ceste, parkove, perivoje te naposljetku groblja. Cjelokupan povijesni razvoj Grada i njegove komunalne infrastrukture popraćen je bogatim statističkim podacima.

S obzirom na to da je autorica knjige i sama službenica u gradskoj upravi, stječe se dojam njezine pristranosti kad govori o dostupnosti gradske uprave i mjesne samouprave građanima. Naime, ona i gradsku upravu i mjesnu samoupravu ocjenjuje veoma responsivnima i osjetljivima na probleme građana koliko je to moguće s obzirom na financijske mogućnosti Grada. S druge strane, građani su prikazani kao nedovoljno zainteresirani za upravu, a opet s mnoštvom skupih želja koje bi Grad trebao financirati.

U sljedećem poglavlju autorica se opet vraća na općenitu regulaciju komunalnog gospodarstva u Hrvatskoj, daje pregled propisa kojima je uređena ta problematika te naglašava potrebu jačanja financijskog kapaciteta i financijske autonomije lokalnih jedinica radi omogućivanja ostvarenja sve većih potreba na lokalnoj razini, upravo onoj koja je zadužena za pružanje usluga komunalnog sektora.

Nakon pregleda opće regulacije navedeni su opći akti Grada Čakovca koji se odnose na komunalne djelatnosti. Iz samog Statuta, kao temeljnog općeg akta, vidi se da komunalna problematika predstavlja pretežito određenje postojanja i djelovanja Grada. Iz gradskog proračuna za 2008. proizlazi da pretežni dio javnih sredstava namijenjenih obavljanju djelatnosti te lokalne jedinice otpada na one komunalnog karaktera. Nadalje, prikazan je niz drugih općih akata koji se odnose na gospodarski razvoj Grada, ustrojstvo gradske uprave te na pojedine komunalne djelatnosti u Gradu Čakovcu.

Sljedeće je poglavlje posvećeno problematici pojedinih komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj i Čakovcu. Autorica je upozorila na probleme koji se javljaju ne samo u našoj zemlji nego i u svijetu, a vezani su uz potrebe očuvanja izvora vode, preveliku potrošnju energije, gomilanje otpada, štetne utjecaje na čovjekov okoliš i dr., te je potom predložila mjere koje bi trebalo poduzeti kako bi se ti problemi reducirali na najnižu moguću razinu. Podsjetila nas je na hvale vrijedne poteze koji su unazad nekoliko godina učinjeni u Hrvatskoj (iako često pod pritiskom Europske unije), kao što su organizirano prikupljanje limenki, staklene i PET ambalaže, starih lijekova, istrošenih baterija i sl. Nažalost, ovdje građani u većoj mjeri sudjeluju u prikupljanju otpada iz ekonomski uvjetovanih pobuda, a vrlo je mali broj onih koji to čine svjesni pozitivnih učinaka za cjelokupnu zajednicu. Sve obrađene komunalne djelatnosti (javna vodoopskrba, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, zbrinjavanje otpada, tržnice na malo, održavanje groblja, opskrba toplinskom energijom, javna rasvjeta, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje nerazvrstanih cesta, obavljanje dimnjačarskih poslova, parkiranje, držanje stoke, peradi, pasa i mačaka) suočavaju se uvijek s istim problemom, a to su nedovoljna financijska sredstva za otpočinjanje ili daljnji razvoj započetih projekata u svrhu povećanja kvalitete pružanja usluga građanima. Navedeni su i podaci o izrečenim kaznama za počinjene prekršaje tijekom 2005. zbog nepoštovanja propisa iz područja komunalnog gospodarstva.

U Hrvatskoj obavljanje komunalnih djelatnosti moguće je organizirati u pet oblika: u obliku službe-vlastitog pogona, trgovačkog društva, javne ustanove, na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Prva tri oblika svrstavaju se u oblike neposrednog obavljanja komunalnih djelatnosti. Najneposredniji od njih je vlastiti pogon osnovan od predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave kad djelatnosti obavljaju službenici gradske odnosno općinske uprave. Trgovačko društvo i javna ustanova, kao oblici s pravnom osobnošću, osnivaju se sukladno Zakonu o trgovačkim društvima odnosno Zakonu o ustanovama, s tim da

mogućnost njihova osnivanja za potrebe obavljanja komunalnih djelatnosti predviđaju i propisi iz područja komunalnog gospodarstva. Obavljanje komunalnih djelatnosti može se povjeriti fizičkoj ili pravnoj osobi nakon provedenog natječaja, na temelju upravnog akta predstavničkog tijela, nakon donošenja kojeg slijedi zaključenje ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Budući da u knjizi nije sasvim jasno utvrđena razlika između tih dvaju ugovora, postavlja se pitanje je li ta razlika samo formalnopravne ili i materijalnopravne prirode.

Autorica se dotakla i pitanja financiranja komunalnih djelatnosti te (razvoja) građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Navela je zakonom utvrđene izvore financiranja i djelatnosti koje se financiraju iz pojedinih izvora, načine utvrđivanja cijene komunalnih usluga, iznosa komunalne naknade i komunalnog doprinosa te načine njihove redovite i prisilne naplate.

Iz analize sadržaja zapisnika sjednica Gradskog vijeća i Gradskog poglavarstva Grada Čakovca može se zaključiti da je komunalno gospodarstvo pretežita djelatnost jedinica lokalne samouprave. Naime, većina točaka dnevnog reda na sjednicama predstavničkog i prijašnjeg izvršnog tijela odnosi se na komunalnu problematiku.

Autorica se nije zadržala na problematici komunalnih djelatnosti u Hrvatskoj, nego je provela i studije slučaja u dvjema inozemnim općinama. Kao uvod prikazu rezultata svoga komparativnog istraživanja navela je različite oblike organiziranja komunalnih djelatnosti u europskim zemljama i SAD-u. Oni pokazuju da razvijene zemlje Zapada sve više u obavljanje komunalnih djelatnosti uključuju privatni sektor koji bi im trebao olakšati prevladavanje sve većih teškoća u pružanju usluga tog tipa građanima.

Prva općina izvan Hrvatske obrađena u knjizi je Općina Lendava u Sloveniji. Nakon kratkog uvoda vezanog za lokalnu samoupravu u toj zemlji, autorica navodi opće podatke o Općini Lendava – površinu, smještaj, broj i nacionalni sastav stanovništva, povijesne događaje i dr. Zatim analizira ustrojstvo tamošnje općinske uprave. Nakon detaljne analize unutarnjih organizacijskih jedinica i djelokruga rada općinske uprave, učinjene su neke usporedbe s Gradom Čakovcem. Primijećeno je da u usporedbi s Općinom Lendava Grad Čakovec ima mnogo više visokoobrazovanog kadra, međutim naglašeno je i to da u nas postoji problem deficita komunalnih redara koji bi poboljšali nadzor i pridonijeli povećanju reda. Nadalje, autorica analizira niz odluka kojima se u Lendavi reguliraju pojedine komunalne djelatnosti, način njihova obavljanja i financiranje. Odluka o gospodarskim javnim službama dijeli gospodarske javne službe na obvezne

lokalne gospodarske javne službe i izborne lokalne javne službe. Zapravo je ovdje riječ o svojevrsnoj podjeli na obvezatni i fakultativni samoupravni djelokrug glede lokalnih djelatnosti, konkretnije gospodarskih djelatnosti lokalne jedinice.

Nadalje, uspoređeni su i oblici obavljanja komunalnih djelatnosti između Grada Čakovca i Općine Lendava. Slovenija primjenjuje jedan oblik nepoznat u Hrvatskoj, a to je ulaganje javnog kapitala u djelatnosti osoba privatnog prava. Osim toga, u Gradu Čakovcu ne postoji ni služba-vlastiti pogon, ni javna gospodarska ustanova za obavljanje djelatnosti komunalnog karaktera. Nadalje, primijećeno je da je koncesija u slovenskoj općini iznimno raširen način obavljanja gospodarskih djelatnosti, što se ne može reći i za Grad Čakovec.

Naglašen je i problem koji proizlazi iz činjenice da većinu komunalnih djelatnosti u Općini Lendava obavlja trgovačko društvo u pretežnom vlasništvu privatnih osoba, pa se postavlja pitanje zaštite javnog interesa. Jedan od mehanizama zaštite je i Vijeće za brigu nad korisnicima javnih dobara. Članove Vijeća imenuje predstavničko tijelo jedinice. Ipak, komunalne usluge u Općini Lendava na visokoj su razini, a tome zasigurno pridonosi i činjenica da unatoč manjem broju zaposlenih nego u čakovečkom društvu ta općina ima bolju obrazovnu strukturu zaposlenika te je bolje opremljena u računalnom i tehnološkim smislu.

Druga inozemna jedinica lokalne samouprave koja je autorici poslužila za komparativni prikaz jest Općina Woensdrecht u Nizozemskoj. Navode se opći geografski podaci Općine – površina, gustoća naseljenosti, sastav stanovništva. Odmah je naglašena i visoka ekološka svijest tamošnjih građana koji intenzivno participiraju u radu lokalnih jedinica, što se još više potiče omogućivanjem kvalitetnog pristupa relevantnim informacijama. Primjećuje se velika zainteresiranost građana za lokalne probleme, rješavanju kojih nastoje pridonijeti sudjelovanjem u radu gradskih vijeća koja se formiraju po općinskim četvrtima. Nažalost, iz ove se knjige dade zaključiti da takav intenzitet zainteresiranosti ne postoji kod stanovnika u hrvatskim lokalnim jedinicama.

Što se pak tiče javnih službenika Općine Woensdrecht, ankete pokazuju da je tamošnja uprava zadovoljna, ekipirana i stručna. S druge strane, autorica pretpostavlja da bi se provođenjem sličnih anketa među službenicima Grada Čakovca i Općine Lendava našlo dosta zamjerki i nezadovoljstava koji bi se dali ukloniti ili bar smanjiti povećanjem odgovornosti službenika prema radu, ali to, također, ne bi pridonijelo njihovu zadovoljstvu, pa se postojeće stanje održava takvim kakvo jest.

Analiza pojedinih komunalnih djelatnosti u Općini Woensdrecht pokazuje zavidne rezultate u usporedbi s prije analiziranim lokalnim jedinicama. Naime, ondje je izgrađena cjelokupna infrastruktura, vodovodna, kanalizacijska i plinska mreža, na koje su priključeni svi građani. Napretku pridonosi i u Hrvatskoj još uvijek nedovoljna povezanost i suradnja na regionalnoj razini.

\* \* \*

Osnovno područje djelovanja lokalnih samouprava jest ono komunalnog karaktera. To su potvrdili rezultati istraživanja prikazani u ovoj knjizi. Komunalna problematika postaje sve kompleksnija s porastom broja stanovništva i njihovih potreba. Mnoge djelatnosti prelaze teritorijalne okvire lokalnih jedinica te je njihovo uspješno obavljanje uvjetovano međusobnom suradnjom lokalnih samouprava, koja se u Hrvatskoj, kako pokazuje analiza provedena u Gradu Čakovcu, još ne primjenjuje u dovoljnoj mjeri. Autorica smatra da bi suradnja pogodovala većoj racionalizaciji i uštedi, koje su svakako važne u ovom području budući da su zahtjevi građana sve veći i iziskuju sve više financijskih sredstava. Upravo s ciljem povećanja učinkovitosti u Europi postoji tendencija prema privatizaciji komunalnih djelatnosti. Zasigurno će i Hrvatska krenuti u tom smjeru. Važno je da se pritom uravnoteže zahtjevi za učinkovitošću, s jedne strane, i zaštita javnog interesa, s druge.

Cjelokupna je knjiga popraćena tablicama, grafikonima te fotografijama, što pridonosi lakšem snalaženju i preglednosti rada. Knjiga sadržava i mnoštvo statističkih podataka u kojima se čitatelj lako može »izgubiti«. Međutim, ti su podaci izvrstan temelj za komparaciju s drugim jedinicama lokalne (i regionalne) samouprave, a osim toga u budućnosti bi mogli poslužiti kao pokazatelj razvoja komunalnog gospodarstva u analiziranim područjima.

Nažalost, zbog dinamičnosti društvenih promjena neki podaci iz knjige (koja je nedavno izašla iz tiska) već su zastarjeli. Naime, nastupile su promjene zbog kojih bi zasigurno rezultati istraživanja bili drukčiji kad bi se ono sada provelo. Tako je npr. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. ukinuto poglavarstvo kao jedno od tijela lokalne izvršne vlasti te sada tu vlast u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave vrše isključivo neposredno izabrani općinski načelnici, gradonačelnici, župani odnosno gradonačelnik Grada Zagreba. Međutim, time se ne smanjuje vrijed-

nost analize zapisnika Poglavarstva Grada Čakovca koja potvrđuje da je prevladavajuća problematika o kojoj se raspravljalo u gradskoj vlasti ona komunalnog karaktera. Sukladno toj izmjeni, izvršene su i odgovarajuće izmjene odluka Gradskog vijeća o pojedinim komunalnim djelatnostima. Osim toga, predstavničko je tijelo izmijenilo unutarnje ustrojstvo uprave Grada Čakovca. Sve to potvrđuje autoričinu tezu o stalnim promjenama u regulaciji komunalne problematike koje, iako ne pridonose pravnoj sigurnosti, pokazuju da postoji potreba stalnog prilagođivanja i pronalaženja prihvatljivih rješenja u tom području.