

Sustav obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj

*Teodor Antić**

UDK 351.824.11(497.5)

Prethodno znanstveno priopćenje

Primitjeno: 15. 10. 1999.

Prihvaćeno: 3. 11. 1999.

Industrijska revolucija i razvoj gradova potencirali su probleme u vezi sa zadovoljenjem potreba stanovništva, što u komunalnim djelatnostima dovodi do intenzifikacije i diferencijacije upravnih poslova posebice na lokalnoj razini.

Autor polazi od povijesnog razvitka komunalnih službi te pravnog okvira i temeljnih načela za obavljanje komunalnih djelatnosti, nakon čega razrađuje načine njihova obavljanja i financiranja. Posebice se bavi problemima nedorečenosti pojedinih zakonskih odredbi te predlaže određena rješenja.

Jednako tako, autor ocjenjuje da uvođenje tržišnih odnosa i privatizacije u komunalnim djelatnostima u praksi još uvijek nije uznapredovalo, što zbog tradicionalnih shvaćanja lokalnih vlasti, što zbog slabije ekonomske snage privatnih subjekata.

Ključne riječi: komunalne djelatnosti, lokalna samouprava

1. Uvod

U teritorijalnom sustavu upravljanja tradicionalno se razlikuju poslovi što proizlaze iz potrebe održavanja kohezije teritorijalnog sustava (vojska, policija, financije, vanjski poslovi) i poslovi što proizlaze iz činjenice postojanja naselja i s naseljem povezanog zadovoljavanja određenih potreba (osiguranje opskrbe vodom, izgradnja i održavanje cestovne mreže, održavanje groblja, čišćenje ulica, grijanje, prijevoz, stambena izgradnja i sl.). Poslovi iz prve skupine vezani su za postojanje države kao organizacijskog sustava političke vlasti,

* Teodor Antić, dipl. pravnik, Poglavarstvo Primorsko-goranske županije

obavljaju se na razini države kao cjeline i nazivaju se središnjim poslovima; drugi su ograničeni na uži teritorij i nazvani su lokalnim poslovima. Središnji poslovi obavljaju se preko organa u središtu i preko njegovih lokalnih ekspozitura, dok se lokalno uvjetovani poslovi obavljaju u okviru tradicionalnih teritorijalnih lokalnih jedinica – općina i gradova.

U razvoju obavljanja lokalnih poslova mogu se uočiti tri faze¹:

1. faza – u kojoj se tada još nediferencirani lokalni poslovi obavljaju izravnom akcijom članova zajednice,
2. faza – u kojoj se obavljanje nekih lokalnih poslova prenosi na počasne službenike kao predstavnike zajednice,
3. faza – u kojoj lokalne poslove obavlja lokalna organizacija s profesionalnim službenicima.

Već u antičko doba u gradovima se postupno proširuje krug svakodnevnih potreba ljudi i istovremeno smanjuje njihova sposobnost da ih sami zadovoljavaju. Posljedica toga jest transformacija modaliteta zadovoljavanja tih potreba koje sada postaju kolektivne potrebe čitave gradske zajednice. Strukture koje se počinju baviti tom tehničkom sferom gradskog života, ma kako primitivne i rudimentarne bile, predstavljaju začetak onoga što će se kasnije pretvoriti u gradske komunalne službe. Tako već tada vlasti grčkih i rimskih gradova vode brigu o opskrbi vodom, kanalizaciji, održavanju ulica, čistoći javnih površina, opasnostima od požara.

U 10. i 11. stoljeću srednjovjekovni grad po svojoj je strukturi bliži selu nego gradskom naselju. Njegova komunalna infrastruktura stoga ne iziskuje veće zahvate, a njezino siromaštvo ne rada onim posljedicama koje karakteriziraju uznapredovale faze urbanog procesa. Međutim, od 15. stoljeća nadalje širenjem odnosno populacijskim porastom grada njegove ulice polako ali neumitno dobivaju novu ulogu. Pojavljuju se problemi s otpadom i odvodnjom, čišćenjem, vodoopskrbom, pokapanjem mrtvih, noćnom rasvjetom i mnogim drugim posljedicama urbanizacije. Za gradsku je upravu najjednostavnije rješenje bilo neposredno obvezivanje građana da sami, o svom trošku obave određene komunalne zahvate.

¹ M. Ramljak: Centralna i lokalna uprava u razvoju, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1982., str. 67.-72. i str. 99.

Razvoj gradova u doba industrijske revolucije potencirao je probleme u vezi sa zadovoljavanjem potreba gradskog stanovništva koje su proizlazile iz činjenice sve gušće koncentracije ljudi u gradskim prostorima. U novonastalim mnogoljudnim gradskim zajednicama život bez odgovarajućih komunalnih djelatnosti praktički više nije moguć. Stoga dolazi do intenzifikacije i diferencijacije upravnih poslova te povećanja pritiska na diferencijaciju lokalnih službi. Službe se više nisu mogle obavljati na zadovoljavajući način kolektivnom akcijom, odnosno preko pojedinaca kao počasnih službenika, već su se za njihovo obavljanje formirale posebne organizacije.

Takve organizacije, međutim, mogu funkcionirati samo ako imaju dovoljnu financijsku podlogu i odgovarajući profesionalni aparat. U uskim teritorijalnim okvirima to je gotovo nemoguće osigurati, a pored toga i neracionalno. Organizacija može ispuniti svoju svrhu samo ako je populacija za potrošnju njezina uslužnog kapaciteta dovoljno velika. Naglašavanje racionalnosti poslovanja takvih organizacija pridonosi težnji za povećanjem teritorija na kojem djeluju, odnosno proširenju kruga korisnika kojima služe.

Istodobno dolazi do promjene uloge države. Liberalnu eru pravne države postupno je zamijenila era državne intervencije u gotovo svim područjima društvenog života. Država se tako uz ulogu organizacije vlasti pojavljuje i u ulozi organizacije za obavljanje niza poslova i službi te se počinje sve više brinuti i o nekim tradicionalno lokalnim poslovima (izgradnja cesta, opskrba vodom i energijom i sl.).

No i dalje čitav niz lokalnih poslova u većoj ili manjoj mjeri i dalje ostaje na brizi lokalne uprave. Na pitanje koji su to poslovi koji ulaze u djelokrug lokalne jedinice nemoguće je dati jednoznačan odgovor. Različiti sustavi imaju u tom pogledu različita rješenja, pa se u nekima od njih ne mogu naći poslovi uobičajeno dani lokalnoj samoupravi, a u drugima su poslovi koji se ne mogu naći u drugim sustavima. Osim toga obično postoji i razlika u poslovima koji ulaze u djelokrug gradova kao jedinica lokalne samouprave u odnosu prema drugim vrstama tih jedinica, s obzirom na njihovo značenje i osobitosti.

S obzirom na osnovne lokalne jedinice (gradove i općine) može se općenito zaključiti da u većini zemalja u svijetu u njihov djelokrug ulaze dvije skupine poslova:

a) prostorno i razvojno planiranje, javno zdravstvo, odgoj i školstvo, socijalna skrb, kultura, sport, policija, vatrogastvo; za ovu skupinu karakteristično je da poslove obavljaju izravno ili pretežito organi gradske odnosno općinske uprave te se u cijelosti ili većim dijelom i financiraju iz njihova proračuna;

b) razne komunalne usluge, koje općenito obuhvaćaju opskrbu vodom, plinom, električnom energijom, čišćenje, kanalizaciju i odvodnju, lokalni javni promet, tržnice, osvjetljenje ulica, parkove i igrališta, groblja, održavanje ulica, klaonice, luke i aerodrome; ti se poslovi obavljaju, za razliku od prve skupine poslova, uz više samostalnosti i s usmjerenjem na samofinanciranje i profit te uz naglasak na poduzetništvu, što se sve više, osim na području privrednog poslovanja, zahtijeva i na području pružanja komunalnih usluga.

U mnogim zemljama u svijetu posebna se pozornost posvećuje upravo djelatnosti pružanja komunalnih usluga² kako bi one bile što kvalitetnije uz što manje troškova, pa se u toj djelatnosti i danas provode česte reforme te se uvode različiti oblici i načini obavljanja tih usluga.

Općenito, komunalne službe mogu biti organizirane na tri osnovna načina³:

1. komunalne službe pod neposrednim nadzorom lokalne uprave,
2. mješovita poduzeća,
3. koncesionirana javna služba.

I u Republici Hrvatskoj još se traže najbolja rješenja za učinkovitije i što jeftinije pružanje komunalnih usluga.

2. Obavljanje komunalnih djelatnosti u Europi i svijetu

Osnovna zadaća lokalne samouprave jest usklađivanje zajedničkih i pojedinačnih (posebnih) interesa članova lokalne jedinice. Ti su interesi vrlo raznoliki i neprestano se mijenjaju te ih je nemoguće unaprijed predvidjeti na duži rok. U velikom broju zemalja u svijetu prevladao je stav da je lokalna samouprava ta koja najbolje može uočiti lokalne potrebe i zato joj se prepušta potpuno slobodno obavljanje aktivnosti na lokalnoj razini u svim stvarima koje

² Značenje obavljanja komunalnih djelatnosti u gradovima može se ilustrirati stavom akademika E. Pusića da je "obavljanje tih poslova osnovni razlog postojanja gradskih uprava, a ne vršenje suvereniteta." E.Pusić: Samoupravljanje, Narodne novine, 1968., str. 157., citirano prema Ž.Pavić: Upravni aspekti urbanizacije, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1988., str. 247.

³ Ž.Pavić: op.cit., str. 249.

nisu izričito zakonom isključene. U te aktivnosti ulazi i obavljanje velikog broja komunalnih djelatnosti.

Iako između pojedinih zemalja postoje određene razlike, neke se od komunalnih djelatnosti obavljaju na lokalnoj razini u velikom broju ili većini zemalja. Tako je npr. istraživanje Vijeća Evrope provedeno 1988. godine u 15 zemalja članica pokazalo da se na lokalnoj razini obavljaju ove djelatnosti:

- u svih 15 zemalja skupljanje otpada;
- u 14 zemalja: zaštita od požara, opskrba vodom, odvodnja otpadnih voda, održavanje groblja, javni prijevoz i održavanje javnih površina;
- u 13 zemalja: zaštita okoliša, djelatnost klaonica i djelatnost javnih kupaonica;
- u 12 zemalja: tržnice i sajmovi;
- u 10 zemalja: riječni i morski prijevoz;
- u 9 zemalja: opskrba strujom i plinom.⁴

Za obavljanje komunalnih djelatnosti lokalnim vlastima stoje na raspolaganju različiti organizacijski oblici, koji se mogu svrstati u dvije skupine:

A) izravno obavljanje djelatnosti,

B) posredno obavljanje djelatnosti, njihovo povjeravanje javnim ili privatnim subjektima.

(A1) Najizravniji način obavljanja komunalne djelatnosti jest izravni rad djelatnika zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Djelatnost se obavlja na razini odjela ili sektora gradske odnosno općinske uprave, pod nadzorom izvršnog tijela, uz izravnu odgovornost prema predstavničkom ili izvršnom tijelu lokalne vlasti. Sredstva za rad osiguravaju se u proračunu lokalne jedinice.

(A2) Obavljanje djelatnosti može se povjeriti organizaciji koja ima izvjesnu samostalnost u upravljanju i financiranju. Ona ima svoj proračun i samostalno sklapa pravne poslove u vezi s podmirenjem svojih potreba, ali ostaje u cijelosti pod nadzorom predstavničkog ili njegovog izvršnog tijela; u latinskim zemljama nadzor se obično obavlja preko dogradonačelnika.

⁴ A.Norton: International Handbook of Local and Regional Government, Edward Elgar, Aldershot, Hants, England, 1994., str 63.

(A3) Komunalna djelatnost može se obavljati i putem organizacije koja ima pravnu osobnost, ali koja ostaje pod nadzorom lokalne samouprave, i to preko upravnog odbora koji imenuje predstavničko ili izvršno tijelo lokalne jedinice.

(A4) Lokalne vlasti mogu osnovati "javno poduzeće" za obavljanje komunalnih djelatnosti, koje posluje pod njihovim nadzorom.

(A5) Jednako tako, u tu svrhu u mnogim zemljama lokalne vlasti osnivaju trgovačka društva kako bi iskoristile njihovu veću slobodu i prilagodljivost u vezi s financiranjem, zapošljavanjem, upravljačkom strukturom i drugim elementima djelovanja. Politički nadzor nad funkcioniranjem zadržava se imenovanjem izabраниh članova uprave ili njezinih zaposlenika u upravu društva.

(B1) Obavljanje komunalnih djelatnosti može se međutim povjeriti i subjektu koji nije izravno vezan za lokalnu vlast. To se čini odobravanjem koncesije (concession). Subjekt kojem se odobrava koncesija (koncesionar) može biti fizička ili pravna osoba koja se ugovorom obvezuje obavljati neku djelatnost pod propisanim uvjetima. Financijska sredstva za svoj rad koncesionar stječe naplatom svojih usluga od korisnika, a cijene tih usluga određuje lokalna vlast te ih obično jednom godišnje preispituje. Koncesija se daje na određeno vrijeme, obično na veći broj godina.

(B2) Obavljanje komunalnih djelatnosti može se povjeriti i "davanjem u zakup" (affermage), što se primjenjuje osobito u Francuskoj. "Zakup" se obično daje na manji broj godina. "Zakupac" naplaćuje svoje usluge od korisnika, a naknada za njegov rad može biti unaprijed utvrđena u fiksnom iznosu ili ovisna o izvršenju poslova odnosno ostvarenom financijskom rezultatu. Visinu naknade za obavljanje poslova utvrđuju lokalne vlasti.

(B3) Osim toga, lokalna vlast može obavljanje komunalnih djelatnosti povjeriti određenom subjektu i klasičnim obveznopravnim ugovornim odnosom. Primjena tog oblika obično se opravdava razlozima učinkovitosti, ali se često i osporava, naročito u slučajevima kada se ugovori zaključuju na duže razdoblje zbog potrebe da izvršilac naknadi uložena sredstva.

Nastojanje za postizanjem što učinkovitijeg obavljanja komunalnih djelatnosti u posljednjih dvadesetak godina dovelo je u nekim zemljama do uvođenja tržišnih odnosa i privatizacije u komunalnim djelatnostima. Međutim, u pojedinih od njih, kao što je primjerice javni prijevoz, s vremenom dolazi do obr-

nutog procesa uzrokovanog nemogućnošću da se iz naknade za pružene usluge stekne dovoljno prihoda kojima bi se pokrili troškovi obavljanja djelatnosti.

U Francuskoj još od polovine 19. stoljeća postoji podjela komunalnih djelatnosti na tzv. javne gospodarsko-komercijalne usluge, u koje ulaze opskrba strujom, plinom i vodom, zajedničko grijanje, odvoz smeća, klaonice, javni prijevoz i parkirališta, koje obavljaju privatni subjekti temeljem ugovora, za razliku od tzv. javnoupравниh usluga, u koje spadaju obrazovanje, kultura, sport, zdravstvena briga, knjižnice, ali i neke komunalne usluge, kao npr. vatrozaštita i pogrebne usluge, koje obavljaju izravno službenici uprave.⁵ Razlika između tih dviju skupina djelatnosti izbrisana je odlukom Državne skupštine iz 1986. godine, kojom je utvrđeno da upravni karakter javne usluge ne zabranjuje i ne isključuje da je obavljaju privatni subjekti, osim ako zbog njezine prirode ili zakonskog propisa uslugu može obavljati samo uprava sama.

Francuska danas ima možda najširi i najrazvijeniji sustav posrednog obavljanja komunalnih djelatnosti putem subjekata izvan sustava same uprave, tj. putem različitih oblika privatnih i mješovitih poduzeća. Najčešći oblici povjeravanja poslova tim subjektima jesu davanje koncesije na vrijeme od 12 do 24 godine i odobravanje zakupa (affermage) na vrijeme od 3 do 6 godina.

Iako postoji čitav niz dvojbi o opravdanosti i uputnosti povjeravanja komunalnih djelatnosti privatnim subjektima, prevladavajući je stav da takvim subjektima treba dopustiti obavljanje djelatnosti dok god sustav funkcionira, a korisnici se ne žale.

U Italiji je znatan broj komunalnih djelatnosti također u djelokrugu lokalnih organa vlasti. Gradovi i općine brinu se o održavanju gradskih i općinskih cesta, javnom prijevozu, oglašavanju na javnim površinama i pružanju svih ostalih "klasičnih" komunalnih usluga. Tu svoju ovlast lokalna vlast vrši izravno putem svojih službi ili poduzeća koje osniva (npr. za opskrbu vodom i energijom, za skupljanje otpada i dr.), ili pak posredno putem mješovitih javno-privatnih poduzeća, davanjem koncesija i ugovaranjem obavljanja usluga. 70-ih godina ojačao je stav protivan posrednom obavljanju komunalnih djelatnosti, što je dovelo do nacionalizacije velikog broja kvazijavnih subjekata (posebice je taj proces bio izražen u Bologni).

⁵ A.Norton: op.cit., str. 164.

U Njemačkoj se gradovi i općine u svom djelokrugu brinu o lokalnim cestama i ulicama, lokalnom javnom prijevozu, protupožarnoj zaštiti, opskrbi vodom, kanalizaciji i odvodnji, opskrbi strujom, plinom i toplinskom energijom, skupljanjem i odlaganjem otpada, tržnicama te grobljima. Te djelatnosti obavljaju izravno zaposlenici u gradskim i općinskim upravnim službama ili pak posredno putem mješovitih i privatnih subjekata. Opskrba energijom i vodom te javni prijevoz uglavnom se obavljaju putem zajedničkih dioničkih društava lokalne uprave i privatnih osoba. Brigu o čišćenju ulica, parkiralištima, odvodnji otpadnih voda i klaonicama gradske vlasti vode izravno putem svojih službi ili putem vlastitih poduzeća. Povjeravanje obavljanja mnogih komunalnih djelatnosti obveznopravnim ugovorima s privatnim subjektima osobito je prakticirano 60-ih godina, kada su mnogi ekonomisti i političari tvrdili da se na taj način može obavljati 80% komunalnih usluga. Međutim, kasnija su iskustva pokazala da to, zbog različitih uvjeta života, ne može vrijediti za sve sredine, jer može dovesti do "susjedskog monopola".

U Švedskoj se gradovi i općine brinu o lokalnim cestama, protupožarnoj zaštiti, opskrbi vodom, kanalizaciji, opskrbi plinom, strujom i toplinskom energijom, odlaganju otpada, klaonicama i hladnjačama. Sve se te djelatnosti obavljaju uglavnom putem posebnih komunalnih poduzeća koja su u cijelosti ili djelomično u vlasništvu i pod izravnim nadzorom gradske uprave.

U Velikoj Britaniji lokalne vlasti tradicionalno radije izravno same obavljaju komunalne djelatnosti nego što ih povjeravaju privatnim subjektima. Tako su 80-ih godina privatni subjekti sudjelovali u pružanju komunalnih usluga uglavnom na polju javnog prijevoza i skupljanja otpada, i to temeljem ugovornih odnosa s lokalnom upravom. Krajem 80-ih godina sudjelovanje privatnih subjekata pokušalo se proširiti i na druge djelatnosti te su raspisani natječaji na kojima su se gradske službe morale ravnopravno natjecati s privatnim subjektima. Međutim, rezultat tih natječaja bio je iznenađujući – u velikoj većini slučajeva pobijedili su subjekti koji su i do tada u sastavu gradske uprave obavljali pojedinu djelatnost.

U Danskoj u djelokrug lokalnih vlasti vrlo je rano, još u prošlom stoljeću, ušlo obavljanje javnog prijevoza. Obavljanje te djelatnosti povjerava se izdavanjem licencija ovlašteniku. Međutim, iz ekonomskih razloga (nemogućnosti ostvarivanja profita) ta se djelatnost danas uglavnom obavlja putem poduzeća ko-

ja osnivaju i kontroliraju gradske vlasti, a koja su redovno subvencionirana od države.⁶

U SAD gradske se vlasti između ostalog brinu o opskrbi vodom i kanalizaciji, održavanju javnih površina, javnoj rasvjeti, javnom prijevozu i parkiralištima. Iako je privatizacija u obavljanju tih djelatnosti jako izražena, ona danas doživljava mnoge kritike, jer su neka istraživanja pokazala da obavljanje komunalnih djelatnosti na principima tržišta i smanjenja troškova dovodi do smanjenja kvalitete pruženih usluga.⁷

U Kini je obavljanje komunalnih djelatnosti potpuno pod kontrolom lokalnih vlasti, bilo da se one obavljaju izravno ili putem komunalnih poduzeća. Iznimka je jedino taksi služba, koja se može obavljati i privatno.⁸

3. Pravni okvir i temeljna načela za obavljanje komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj

Člankom 128. Ustava Republike Hrvatske⁹ u okviru prava građana na lokalnu samoupravu utvrđeno je pravo građana da odlučuju o svojim potrebama i interesima lokalnog značenja. Unutar tih potreba i interesa izričito se, između ostalih djelatnosti, navode i uređivanje naselja i stanovanje te komunalne djelatnosti.

Pravo na lokalnu samoupravu posebno se razrađuje Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi¹⁰ kojim se utvrđuju općina i grad kao jedinice lokalne samouprave te županija kao jedinica lokalne samouprave i uprave.

Osim Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, načela za rad organa lokalnih zajednica u Republici Hrvatskoj utvrđena su i sljedećim zakonima: a) Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, b) Zakonom o Gradu Zagrebu, c) Zakonom o Zagrebačkoj županiji, d) Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica

⁶ V. de Ven: The Changing Role of Government in Public Enterprises: Dutch Experiences, IRAS, Vol. 59, No. 2, 1993., str. 375.-376.

⁷ R.E.Crew Jr.: Politics & Public Management, West Publishing Company, St. Paul, USA, 1992., str. 227.-230.

⁸ Beijing Survey Foreign Affairs Office of the People's Government of Beijing Municipality, Beijing, 1996., str. 44.-46.

⁹ Narodne novine, brojevi 56/90. i 135/97.

¹⁰ Narodne novine, brojevi 90/92., 94/93. i 117/93.

lokalne samouprave i uprave te e) Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave.¹¹

Međutim, odredbe u vezi s radom organa lokalne samouprave postoje i u nekim drugim zakonima, npr.: a) Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i državnih upravnih organizacija, b) Zakonu o sustavu državne uprave i c) Zakonu o proračunu.¹²

Za lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj posebice je važna i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, budući da je Sabor Republike Hrvatske 1992. godine usvojio zaključak o prihvaćanju i poštovanju načela i instituta ove povelje, a 1997. godine donio i Zakon o njezinu potvrđivanju.¹³

Obavljanje komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj uređeno je Zakonom o komunalnom gospodarstvu (dalje: ZKG).¹⁴ Tim su zakonom određena načela, način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva te ostala pitanja glede svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti.

Pod komunalnim gospodarstvom u smislu ZKG općenito se razumije obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe te financiranje građenja i održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području jedinica lokalne samouprave i županija (kada je to određeno ZKG).

Osnovno je načelo komunalnog gospodarstva da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba. To znači da su komunalne djelatnosti po svojoj prirodi takve da su prijeko potrebne za zadovoljenje općih društvenih potreba te zbog svoje osobite važnosti imaju poseban društveni tretman i stoga su izdvojene i uređene posebnim pravnim normama.

Jedinice lokalne samouprave kao i pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su osigurati njihovo trajno i kvalitetno obavljanje, osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti te poduzimati mjere za očuvanje i zaštitu okoliša.

¹¹ Narodne novine, brojevi 90/92., 75/93., 76/93., 109/93., 117/93., 10/94., 17/94., 30/94., 74/94., 33/95., 34/95., 36/95., 50/95., 69/95., 10/97., 14/97., 124/97., 68/98. i 22/99.

¹² Narodne novine, brojevi 75/93., 72/94., 92/94., 92/96. i 131/97.

¹³ Narodne novine – međunarodni ugovori, brojevi 1/93. i 14/97., za Republiku Hrvatsku na snazi od 1. veljače 1998.

¹⁴ Narodne novine, brojevi 36/95. i 70/97.

U smislu ZKG komunalne djelatnosti jesu:

1. opskrba pitkom vodom,
2. odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda,
3. opskrba plinom,
4. opskrba toplinskom energijom,
5. prijevoz putnika u javnom prometu,
6. održavanje čistoće,
7. odlaganje komunalnog otpada,
8. održavanje javnih površina,
9. održavanje nerazvrstanih cesta,
10. tržnice na malo,
11. održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova,
12. obavljanje dimnjačarskih poslova i
13. javna rasvjeta.

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

Pod odvodnjom i pročišćavanjem otpadnih voda razumijeva se odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, odvodnja atmosferskih voda te crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama.

Pod opskrbom plinom razumijeva se opskrba potrošača plinom iz sustava mreže plinovoda.

Pod opskrbom toplinskom energijom razumijeva se proizvodnja i isporuka pare i tople vode.

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

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

Pod odlaganjem komunalnog otpada razumijeva se obrađivanje i trajno odlaganje komunalnog otpada na odlagališta komunalnog otpada te saniranje i zatvaranje odlagališta, na temelju posebnih propisa.

Pod održavanjem javnih površina naročito se razumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina, osim javnih cesta.

Pod održavanjem nerazvrstanih cesta razumijeva se održavanje površina koje se koriste za promet na bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa.

Pod djelatnošću tržnica na malo razumijeva se upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave u kojima se u skladu s tržišnim redom pružaju usluge prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima.

Pod održavanjem groblja i krematorija razumijeva se održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika. Pod obavljanjem pogrebnih poslova razumijeva se preuzimanje, opremanje i prijevoz umrle osobe do mjesta ukopa ili kremiranja.

Pod obavljanjem dimnjačarskih poslova razumijeva se čišćenje i kontrola dimovodnih objekata i uređaja za loženje.

Pod javnom rasvjetom razumijeva se upravljanje, održavanje objekata i uređaja javne rasvjete za rasvjetljavanje javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta.

Osim tih djelatnosti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave na temelju suglasnosti ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva može odlukom odrediti da se komunalnim djelatnostima smatraju i neke druge djelatnosti lokalnog značenja. Tako su mnogi gradovi i općine svojim odlukama još neke djelatnosti utvrdili kao komunalne, primjerice: održavanje javnih sanitarnih čvorova i gradskih kupaonica, hvatanje i skupljanje pasa i mačaka bez nadzora (luralica), uklanjanje uginulih životinja s javnih površina, održavanje životinjskog groblja, održavanje javnih satova, postava ploča s imenima naselja, ulica, kućnih brojeva i sl., održavanje javnih fontana, održavanje plaža i razne druge djelatnosti.

Ako postoji interes dviju ili više jedinica lokalne samouprave, one mogu zajednički organizirati obavljanje pojedinih ili svih komunalnih djelatnosti. Takav način obavljanja tih djelatnosti pridonosi ekonomičnosti i nije rijedak u zemljama zapadne Evrope, osobito između malih lokalnih jedinica, a trebao bi naći širu primjenu i u Republici Hrvatskoj.

Jednako tako, ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, one su obvezne organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkog društva u svom suvlastništvu.

4. Načini obavljanja komunalnih djelatnosti

S obzirom na subjekte koji obavljaju komunalne djelatnosti, one se mogu obavljati na četiri načina. Prema odredbi stavka 1. članka 4. ZKG, komunalne djelatnosti mogu obavljati:

1. trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave,
2. javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave,
3. služba – vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave,
4. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji.

Može se uočiti da osim ova četiri izrijekom propisana načina obavljanja komunalnih djelatnosti nije propisana i mogućnost povjeravanja obavljanja nekih od tih djelatnosti i običnim obveznopravnim ugovorom. Smatramo to ozbiljnim propustom koji upućuje na potrebu dopune ZKG. Naime, u praksi u mnogim jedinicama lokalne samouprave nema potrebe za osnivanjem trgovačkih društava, ustanova ili vlastitog pogona za obavljanje neke komunalne djelatnosti, jer je takav oblik neekonomičan i neučinkovit. S druge strane, dodjeljivanje koncesije jednako je tako neprimjereno, budući da ono podrazumijeva djelatnost koja koncesionaru kao davatelju usluge omogućava stjecanje određene koristi, zbog koje je on dužan plaćati naknadu. Međutim, s obzirom na prirodu pojedinih komunalnih djelatnosti onaj tko ih obavlja ne stječe nikakvu korist od potencijalnih ili stvarnih korisnika njegove usluge, pa stoga nema ni razloga plaćati jedinici lokalne samouprave bilo kakvu naknadu, već dapače izravno od nje potražuje naknadu za svoj rad koji je izvršio u korist zajednice.

Tipičan primjer je djelatnost održavanja javnih površina (trgova, parkova, fontana i slično). Po samoj prirodi te djelatnosti "koncesionar" ne može od građana koji koriste te javne površine (šetaju parkom, sjede na klupama ili samo prolaze uz travnjak o kojem "koncesionar" brine) naplaćivati to njihovo

korištenje. Zbog toga ne samo da nema osnova za to da on jedinici lokalne samouprave plaća koncesijsku naknadu već dapače - on od te jedinice lokalne samouprave treba naplatiti svoju uslugu koju je pružio. U praksi se taj problem rješava tako da se ugovorom o koncesiji utvrđuje koncesijska naknada u simboličnom iznosu (npr. jedna kuna) uz obvezu davatelja koncesije da koncesionaru iz svoga proračuna plaća određenu naknadu za njegov rad. Međutim, zapravo se u ovom slučaju uopće ne radi o koncesiji, već o obveznopravnom ugovoru.

Očito je i sam zakonodavac uočio ovu pogrešku te ju je djelomično ispravio tako da je izmjenama i dopunama ZKG brisao mogućnost obavljanja komunalnih djelatnosti održavanja javnih površina i održavanja nerazvrstanih cesta davanjem koncesije, ali ga istovremeno nije dopunio propisivanjem mogućnosti obavljanja tih djelatnosti obveznopravnim ugovorom, što formalnopravno ostavlja jedinicama lokalne samouprave samo izbor između tri preostala načina, koji u konkretnim prilikama mogu biti vrlo skupi i neučinkoviti. Međutim, mislimo da taj propust u ZKG-u ipak ne isključuje odnosno ne zabranjuje i tu mogućnost, pa da je na temelju ovakvog tumačenja moguće sklapanje takve ugovore, što praksa i potvrđuje.

a) Trgovačka društva

Jedinice lokalne samouprave za obavljanje komunalnih djelatnosti mogu osnovati trgovačko društvo, koje se osniva kao i sva ostala trgovačka društva temeljem Zakona o trgovačkim društvima.¹⁵ Takvo trgovačko društvo može obavljati sve komunalne djelatnosti.

Trgovačko društvo je pravna osoba, ono sudjeluje kao subjekt u pravnom prometu, zaključuje pravne poslove, preuzima prava i obveze, posluje po pravilima tržišta, ostvaruje svoje prihode i ima svoje izdatke, odgovara za svoje obveze te je formalno samostalno i neovisno o lokalnim vlastima i upravi.

Međutim, u stvarnosti su komunalna trgovačka društva u velikoj mjeri pod utjecajem lokalnih tijela, o njima ovise i pod njihovom su kontrolom, što je posljedica određenih karakteristika komunalnih djelatnosti:

- prvo, kao što je prije navedeno, komunalne su djelatnosti od posebnog značenja za zajednicu, stoga postoji poseban interes zajednice da se one izvrša-

¹⁵ Narodne novine, brojevi 111/93. i 34/99.

vaju u zadovoljavajućem opsegu i na primjeren način, pa je i posebna odgovornost subjekta koji obavlja takvu djelatnost, ali i tijela koje mu je povjerilo da je obavlja;

- drugo, subjekti koji obavljaju pojedinu komunalnu djelatnost često su jedini ovlašteni na to, a u svakom je slučaju broj tih subjekata ograničen i drugi su isključeni, pa se uvjetno može govoriti o izvjesnom tipu monopola, što takve subjekte kod određenih djelatnosti dovodi u nadmoćan položaj u odnosu prema korisnicima (korisnik ne može birati od koga će koristiti usluge);
- treće, komunalne djelatnosti odnose se dijelom na društvena dobra potrošnja kojih nema konkurentni karakter (ista je korist dostupna svima i jedan korisnik ne ometa druge u korištenju) ili isključivanje pojedinih korisnika nije moguće (npr. javna rasvjeta), pa stoga tržište na ovom području nije efikasno; navedene okolnosti često objektivno utječu na poslovanje s gubitkom koji pokriva jedinica lokalne samouprave iz svog proračuna;
- četvrto, u novije vrijeme sve se više širi vrijednosno uvjerenje da dio tih djelatnosti ne bi trebalo prepustiti motivaciji profitom sa svim posljedicama koje takva motivacija za sobom povlači.

Uvažavajući navedene činjenice, već je sam zakonodavac u ZKG izriječno propisao da ako je za obavljanje pojedine komunalne djelatnosti jedinica lokalne samouprave osnovala trgovačko društvo, ona u njemu ima većinski dio dionica, odnosno udjela.

Svoj utjecaj na komunalna društva lokalne vlasti najizravnije ostvaruju putem skupština i nadzornih odbora tih društava, u koje imenuju sve ili većinu članova, što je najčešće propisano društvenim ugovorom ili statutom društva koje kao osnivači donose tijela jedinice lokalne samouprave.

Skupština društva obično, između ostalog, odlučuje o izmjenama akata društva, financijskim izvješćima, upotrebi ostvarene dobiti, pokrivanju eventualnih gubitaka, izboru i opozivu članova nadzornog odbora kao i uprave društva te drugim najvažnijim pitanjima funkcioniranja društva.

Nadzorni odbor, između ostalog, nadzire korištenje sredstava i vođenje poslova društva.

U praksi trgovačka društva koja se osnivaju za obavljanje komunalnih djelatnosti najčešće se osnivaju kao društva s ograničenom odgovornošću, a rjeđe kao dionička društva.

b) Javna ustanova

U vezi s javnom ustanovom koju jedinica lokalne samouprave osniva za obavljanje komunalne djelatnosti ZKD nema posebnih odredbi. Stoga se na te ustanove primjenjuju odredbe Zakona o ustanovama (u daljnjem tekstu: ZU).¹⁶

Ustanova je pravna osoba, osnovana i ustrojena pod pretpostavkama i na način koji su propisani u ZU (organizacijski kriterij), koja se osniva za trajno obavljanje određenih djelatnosti, pod uvjetom da se one ne obavljaju radi stjecanja dobiti (funkcionalni kriterij).

Cilj osnivača ustanove, dakle, nije dobit (profit), već ostvarenje i zadovoljenje određenog opsega i razine pojedinih potreba i interesa građana. To međutim nikako ne znači da ustanova svoju djelatnost obavlja besplatno i da od korisnika ne može naplaćivati svoje usluge. Ustanova može naplaćivati od svojih korisnika svoje usluge i na taj način podmirivati djelomično ili čak u cijelosti sve troškove koji nastaju obavljanjem djelatnosti i njezinim poslovanjem, u kojem slučaju joj neće biti potrebna pomoć iz proračuna. Hoće li ustanova naplaćivati svoje usluge od korisnika i u kojoj će mjeri prihodi ustanove koje ostvari na taj način pokrivati njezine troškove, zavisi od karaktera djelatnosti koju obavlja i od odluke osnivača. Ustanova može čak stalno ili povremeno ostvarivati dobit, no s tom dobiti ne može slobodno raspolagati ni ustanova ni njezin osnivač, već je ona dužna stvorenu dobit upotrijebiti isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti koju obavlja.

Javna se ustanova razlikuje od "obične" ustanove po tome što se ona osniva za obavljanje one djelatnosti ili dijela djelatnosti za koju je zakonom određeno da se obavlja kao javna služba, što je u konkretnom slučaju za komunalne djelatnosti, kako je to već navedeno, izrijeком propisano odredbom članka 2. stavka 1. ZKG. Javna ustanova može se osnovati i za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti koja nije određena kao javna služba, ako se obavlja na način i pod uvjetima koji su propisani za javnu službu. Iz navedenih razloga javnu ustanovu mogu osnovati samo određeni subjekti, njoj se mogu dati javne ovlasti, a podvrgnuta je širem i strožem nadzoru.

¹⁶ Narodne novine, broj 76/93.

Kao i trgovačko društvo, ustanova nakon osnivanja i stjecanja pravne osobnosti može sudjelovati u pravnom prometu - zaključivati pravne poslove, preuzimati prava i obveze, stjecati pokretne i nepokretne stvari i dr.

Bitno obilježje ustanove je njezina samostalnost. Ona je posebno naglašena odredbom članka 3. stavka 1. ZU, kojim je propisano da je ustanova samostalna u obavljanju svoje djelatnosti i u poslovanju sukladno zakonu, na zakonu utemeljenom propisu i aktu o poslovanju. To znači da ustanova formalno nije apsolutno subordinirana svom osnivaču i da ona nije pod njegovom neposrednom upravom.

Međutim, iz istih razloga koji su navedeni za trgovačka društva, postoji objektivna nužnost za postojanjem određenog utjecaja osnivača - jedinice lokalne samouprave na sadržaj i način obavljanja djelatnosti javne ustanove koja obavlja neku od komunalnih djelatnosti. Taj se utjecaj može ostvariti tako da jedinica lokalne samouprave kao osnivač ustanove neke aspekte poslovanja ustanove unaprijed uredi aktom o njezinu osnivanju ili da utječe na statut ustanove. Najdjelotvorniji i najizravniji način utjecaja osnivač može ostvariti putem svojih predstavnika u upravnom vijeću ustanove koje njome upravlja i donosi najvažnije odluke u vezi s njezinim poslovanjem (donosi programe rada i razvoja te nadzire njihovo izvršavanje, odlučuje o financijskom planu i godišnjem obračunu, imenuje i razrješava ravnatelja i dr.).¹⁷

U praksi zapadnoeuropskih država nije rijetkost da se javne ustanove osnivaju i za obavljanje određenih komunalnih djelatnosti, osobito u području vodoprivrede, zaštite prirode, gradskog transporta i nekih drugih. U Republici Hrvatskoj to nije česta praksa.

c) Vlastiti pogon

Obavljanje svih ili samo pojedinih komunalnih djelatnosti jedinica lokalne samouprave može organizirati i putem svoje službe - vlastitog pogona.

Vlastiti pogon koji jedinica lokalne samouprave osniva za obavljanje pojedine komunalne djelatnosti samostalan je u obavljanju te djelatnosti, ali nema pravnu osobnost. Njime upravlja upravitelj pogona kojeg imenuje i razrješava poglavarstvo jedinice lokalne samouprave kojemu je on izravno odgovoran za materijalno i financijsko poslovanje te za zakonitost rada pogona.

¹⁷ Opširnije o ustanovama v. u: Zakon o ustanovama s kratkim komentarima, napomenama i stvarnim kazalom, Informator, Zagreb, 1995., poglavlje: Pojam i glavna obilježja ustanova, autor: prof.dr. D. Medvedović

Iako je vlastiti pogon samostalan u obavljanju djelatnosti, na njegovo poslovanje tijela jedinice lokalne samouprave imaju znatno izravniji utjecaj nego na poslovanje komunalnih trgovačkih društava i javnih ustanova. Predstavničko tijelo odlukom o osnivanju vlastitog pogona uređuje njegovo unutarnje ustrojstvo i način organiziranja poslovanja, utvrđuje ograničenja glede stjecanja, opterećivanja i otuđivanja nekretnina i druge imovine na kojoj se odvija njegovo poslovanje, a poglavarstvo imenuje i razrješava upravitelja vlastitog pogona, ovlašćuje ga na sklapanje ugovora s drugim fizičkim ili pravnim osobama te nadzire njegov rad kao i poslovanje čitavog vlastitog pogona.

Ovaj način organiziranja obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj češće je prisutan u praksi manjih jedinica lokalne samouprave.

d) Ugovor o koncesiji

Obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti ili jednog dijela tih djelatnosti jedinica lokalne samouprave može organizirati tako da to obavljanje povjeri fizičkoj ili pravnoj osobi ugovorom o koncesiji.

Koncesijom se stječe pravo obavljanja određene komunalne djelatnosti na određenom području.

Davanjem koncesije jedinica lokalne samouprave može fizičkim i pravnim osobama povjeriti pravo obavljanja samo nekih komunalnih djelatnosti, i to:

1. odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, ali ne u cijelosti, već samo u dijelu koji se odnosi na pročišćavanje otpadnih voda, crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama;
2. opskrbe plinom;
3. opskrbe toplinskom energijom;
4. prijevoza putnika u javnom prometu;
5. održavanja čistoće;
6. odlaganja komunalnog otpada;
7. tržnica na malo;
8. održavanja groblja i krematorija te obavljanja pogrebnih poslova, ali opet ne u cijelosti, već samo u dijelu koji se odnosi na obavljanje pogrebnih poslova;
9. dimnjačarskih poslova te
10. javne rasvjete.

Koncesiju dodjeljuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, i to na rok od najduže 30 godina. Odluka o koncesiji donosi se na temelju provedenog prikupljanja ponuda ili na temelju javnog natječaja. Nakon što predstavničko tijelo donese odluku o dodjeli koncesije, s izabranim koncesionarom poglavarstvo sklapa ugovor o koncesiji koji obvezno sadrži: djelatnosti za koje se koncesija dodjeljuje, vrijeme na koje se koncesija dodjeljuje, visinu i način plaćanja naknade za koncesiju, cijenu i način naplate za pruženu uslugu, prava i obveze davatelja i korisnika koncesije, jamstva korisnika koncesije, uvjete otkaza ugovora i ugovorne kazne.

Za ostvarivanje utjecaja lokalne uprave na obavljanje djelatnosti te kontrolu osobito su važne odredbe ugovora o koncesiji koje se odnose na cijenu i način naplate za pruženu uslugu, na obveze korisnika koncesije i njegova jamstva te na uvjete otkaza ugovora.

Dodjela koncesije kao način organiziranja obavljanja komunalnih djelatnosti sve je više prisutna u praksi jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, ali je još uvijek ograničena na, uvjetno rečeno, "nešto manje važne" djelatnosti te na one za čije obavljanje nije nužno angažiranje velikih financijskih sredstava.

5. Financiranje obavljanja komunalnih djelatnosti i građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture

Sustav financiranja obavljanja i razvoja (građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture) komunalnog javnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj ustrojen je na način da je jednim dijelom oslonjen na instrumente poslovnog financiranja (prihodi na osnovi cijena usluge), a drugim dijelom na instrumente javnog financiranja (prihodi na osnovi komunalne naknade, komunalnog doprinosa, proračuna).¹⁸

ZKG strogo luči izvore prihoda kojima se financira neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti od izvora prihoda kojima se financira razvoj komunalnih djelatnosti.

¹⁸T. Antić: Sustav financiranja lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, broj 2/97., str. 435. - 437.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se iz:

1. cijene komunalne usluge,
2. komunalne naknade,
3. proračuna jedinice lokalne samouprave,
4. drugih izvora po posebnim propisima.

1. Iz cijene komunalne usluge financiraju se tzv. komunalne usluge individualne potrošnje, tj. one kojih se opseg može odrediti posebno za svakog korisnika. To su:

- a) opskrba pitkom vodom,
- b) odvodnja i pročišćavanja otpadnih voda, osim odvodnje atmosferskih voda,
- c) opskrba plinom,
- d) opskrba toplinskom energijom,
- e) prijevoz putnika u javnom prometu,
- f) održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada,
- g) odlaganje komunalnog otpada,
- h) tržnice na malo,
- i) obavljanje pogrebnih poslova
- j) obavljanje dimnjačarskih poslova.

Visinu cijene i način plaćanja komunalne usluge određuje isporučitelj usluge. Ovo je pravilo u praksi stvorilo dosta problema pojedinim jedinicama lokalne samouprave, jer su izgubile kontrolu nad određenim djelatnostima. Stoga je Vlada Republike Hrvatske donijela Uredbu o izravnim mjerama kontrole cijena za određene komunalne usluge¹⁹, prema kojoj su pravne i fizičke osobe koje obavljaju djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, opskrbe plinom, opskrbe toplinskom energijom, prijevoza putnika u javnom prometu, održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada te odlaganja komunalnog otpada, u onim jedinicama lokalne samouprave koje nisu propisale mjere izravne kontrole cijena, dužne pri svakoj promjeni cijena svojih usluga prijaviti cjenike odnosno tarife toj jedinici najkasnije 30 dana prije promjene cijena te nove cijene ne mogu primijeniti bez njezine suglasnosti.

¹⁹ Narodne novine, broj 45/99.

2. Komunalnom naknadom osiguravaju se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti kojih se neposredni korisnik ne može utvrditi pojedinačno (tzv. komunalne usluge zajedničke potrošnje), pa se zbog toga financiraju na temelju procijenjenih obveza građana na određenom području. Iz tog se izvora financiraju:

- a) odvodnja atmosferskih voda,
- b) održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina;
- c) održavanje javnih površina,
- d) održavanje nerazvrstanih cesta,
- e) održavanje groblja i krematorija i
- f) javna rasvjeta.

Mjerila i način rasporeda sredstava komunalne naknade za pojedine djelatnosti koje se njome financiraju određuje predstavničko tijelo, a njezinu visinu poglavarstvo jedinice lokalne samouprave.

U praksi je pitanje komunalne naknade vrlo različito riješeno od jedne do druge jedinice lokalne samouprave, i to od jedne krajnosti da plaćanje komunalne naknade nije uopće propisano do druge krajnosti da je visina komunalne naknade propisana u iznosu koji bitno otežava ili čak onemogućuje redovito poslovanje obveznika plaćanja naknade. Takva različitost upućuje na potrebu donošenja određenih novih zakonskih pravila o određivanju komunalne naknade kojima bi se razradila već postojeća pravila te preciznije odredili opći okviri u kojima jedinice lokalne samouprave mogu samostalno uređivati to pitanje. Međutim, pri tome bi trebalo voditi računa da bi potpuno i detaljno uređenje komunalne naknade zakonskim odredbama bilo jednako tako loše kao i postojeći manjak zakonskih odredbi. Komunalne djelatnosti općenito, pa i komunalna naknada kao jedan od elemenata za njihovo financiranje, nesumnjivo spadaju u jedno od samoupravnih prava lokalne samouprave, koje je kao takvo izrijekom utvrđeno Ustavom Republike Hrvatske, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi. Stoga će pri donošenju novih zakonskih odredbi kojima će se urediti pitanje komunalne naknade svakako trebati strogo voditi računa o tome da se tim odredbama ne ugroze ili smanje prava lokalne samouprave suprotno navedenim pravnim aktima.²⁰

²⁰ Primjerice, nekim se prijedlozima izmjena i dopuna ZKG predlaže izričito propisivanje čak i broja zona koje pojedine jedinice lokalne samouprave mogu odrediti, što ne samo da apsolutno spada u samoupravno pravo lokalne jedinice već se i činjenično ne može jednako utvrditi za sve istovrsne jedinice, i to zbog njihovih specifičnosti.

Izvori financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture različiti su za pojedine komunalne djelatnosti.

Tako se izgradnja objekata i uređaja za: a) javne površine, b) nerazvrstane ceste, c) groblja i krematorije te d) javnu rasvjetu, financira iz :

1. komunalnog doprinosa,
2. proračuna jedinice lokalne samouprave i
3. drugih izvora utvrđenih posebnim propisima.

Komunalni doprinos plaća vlasnik građevinske čestice na kojoj se gradi građevina, i to po kvadratnom metru bruto razvijene površine građevine. Visinu komunalnog doprinosa utvrđuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Glede potrebe razrade zakonskih odredbi o komunalnom doprinosu mogu se ponoviti svi razlozi u prilog i protiv takvih prijedloga kao i kod komunalne naknade.

S druge strane, građenje objekata i uređaja za: a) opskrbu pitkom vodom, b) odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, c) opskrbu plinom, d) opskrbu toplinskom energijom, e) prijevoz putnika, f) održavanje čistoće, g) odlaganje komunalnog otpada i h) tržnice na malo, financira se iz:

1. cijene komunalnih usluga,
2. proračuna jedinica lokalne samouprave i
3. drugih izvora utvrđenih posebnim propisima.

Vlasnici građevina u pravilu su dužni priključiti svoju građevinu na komunalnu infrastrukturu pod uvjetima propisanim odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave te platiti troškove priključivanja.

6. Akti jedinica lokalne samouprave kojima se uređuje obavljanje komunalnih djelatnosti

U cilju organiziranja obavljanja komunalnih djelatnosti i izvršavanja zadaća u vezi s tim, predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave donose odluke i druge opće akte u skladu sa svojim statutom.

Jedinice lokalne samouprave prije svega donose odluku o ustrojstvu gradske odnosno općinske uprave, kojom utvrđuju ustrojstvo i područje rada svojih upravnih odjela i službi (ako ih ima), pa tako određuju i pitanje o tome u dje-

lokrug kojeg odjela spada briga o komunalnim djelatnostima. Ako se za komunalne djelatnosti ustrojava poseban upravni odjel (što je praksa u velikoj većini jedinica lokalne samouprave), on se obično brine za uređenja naselja, unapređenje kvalitete stanovanja, izgradnju i održavanje komunalnih objekata, komunalno redarstvo, gospodarenje komunalnom imovinom, koordinaciju komunalnih društava te gospodarenje stambenim i poslovnim prostorom u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

Mnogi gradovi i općine donijeli su, temeljem mogućnosti propisane u ZKG (članak 3. stavak 15.), i posebnu odluku o komunalnim djelatnostima, kojom su utvrdili djelatnosti lokalnoga značenja koje se smatraju komunalnim djelatnostima kao i uvjete i način njihova obavljanja.

Temeljem izričite odredbe članka 14. stavka 1. ZKG, jedinice lokalne samouprave obvezno donose odluku o komunalnom redu. Njome se propisuju odredbe o uređenju naselja, održavanju čistoće i čuvanju javnih površina, skupljanju i odvozu sakupljenog komunalnog otpada te postupanju s njime, uklanjanju snijega i leda, uklanjanju protupravno postavljenih predmeta, mjera za provođenje komunalnog reda i kaznene odredbe.

Jedinice lokalne samouprave, temeljem odredbi članka 20. ZKG, donose odluku o mjerilima i načinu rasporeda sredstava komunalne naknade za komunalne djelatnosti za svaku godinu (stavak 1.), o visini komunalne naknade (stavak 3.), o zonama za utvrđivanje komunalne naknade (stavak 3. alineja 2.) kao i program održavanja komunalne infrastrukture i opsega radova održavanja uredenog građevinskog zemljišta za svaku godinu (stavak 8.).

Gradovi i općine, u skladu s odredbama ZKG, također donose i odluku o visini komunalnog doprinosa (članak 23. stavak 2.).

Osim navedenih općih akata koje jedinice lokalne samouprave donose temeljem odredbi ZKG, one donose još i niz drugih akata temeljem posebnih propisa kojima se uređuje obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti (primjerice odluka o vodoopskrbi, odluka o odvodnji i pročišćavanju otpadnih voda, odluka o opskrbi plinom, odluka o javnom prijevozu putnika i dr.).

Nadzor nad provedbom odredbi komunalnog reda i drugih propisa donijetih na temelju ZKG na području jedinice lokalne samouprave provodi komunal-

no redarstvo, koje se ustrojava u upravnim odjelima za komunalno gospodarstvo.

7. Uloga županije u obavljanju komunalnih djelatnosti

Komunalne djelatnosti po svojoj su prirodi takve da se obavljaju neposredno na mjestima života i rada ljudi, kontinuirano i učestalo, te ih je stoga najjednostavnije i najučinkovitije organizirati s najniže i najneposrednije razine upravljanja. Zato se njihovo obavljanje u pravilu organizira s razine najnižih jedinica lokalne samouprave - gradova odnosno općina.

Međutim postoje određene situacije u kojima je potrebno pojedine djelatnosti organizirati s više razine - razine županije.

Tako u slučaju ako jedinica lokalne samouprave nije organizirala trajno i kvalitetno obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti te održavanje pojedinih objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti, to će umjesto nje učiniti županija na čijem se području ona nalazi na teret te jedinice lokalne samouprave.

Temeljem odredbi Zakona o vodama²¹ u slučaju da se istim sustavom javne odvodnje otpadnih voda odvodi voda s područja više jedinica lokalne samouprave, odluku o odvodnji otpadnih voda kojom se uređuju način odvodnje, obveza priključenja na sustav, uvjeti i način ispuštanja te obveza održavanja sustava, donosi županijska skupština.

Temeljem odredbi Zakona o prijevozu u cestovnom prometu²² županijska skupština donosi odluku o organizaciji linijskog prijevoza putnika na području županije kojom uređuje organizaciju i uvjete obavljanja te djelatnosti.

Temeljem odredbi Zakona o otpadu²³ županija osigurava provođenje mjera postupanja s neopasnim tehnološkim otpadom te u vezi s tim donosi odgovarajuće akte. Županija je također dužna u svom proračunu osigurati sredstva za financiranje izgradnje odlagališta tehnološkog otpada.

Osim navedenih ovlasti županije, koje se odnose na izravno uređenje i organiziranje određenih komunalnih djelatnosti, u ovlasti je županije i donošenje odluka u slučaju sporova između jedinica lokalne samouprave koji nastanu u

²¹ Narodne novine, broj 107/95.

²² Narodne novine, broj 36/98.

²³ Narodne novine, broj 34/95.

vezi s obavljanjem komunalnih djelatnosti te donošenje određenih drugostupnih odluka, što je propisano ZKG-om i Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi.

Tako temeljem odredbi ZKG-a sporove koji nastanu između jedinica lokalne samouprave u obavljanju komunalnih djelatnosti koje se za njih zajednički obavljaju zbog toga što se sustav komunalne infrastrukture koji čini jednu funkcionalnu cjelinu proteže na teritoriju svake od njih rješava izabrano povjerenstvo županije koje imenuje župan. Odluka povjerenstva je izvršna, što je izriječno propisano, dok o pravnom lijeku nema nikakve odredbe, što bi vjerojatno trebalo značiti da žalba nije dopuštena, ali bi to tada trebalo biti izričito propisano. Nedostatak ikakve odredbe o pravnom lijeku ozbiljan je propust koji treba ukloniti dopunom zakona. Pri tome, uvažavajući potrebu hitnog rješavanja spora, uputnije bi bilo donijeti odredbu po kojoj će ipak postojati pravo žalbe, koja međutim neće odgađati izvršenje odluke, nego odredbu po kojoj žalba neće biti dopuštena, već će se moći pokrenuti upravni spor.

ZKG-om je također propisano da je županijsko upravno tijelo nadležno za poslove komunalnog gospodarstva ovlašteno rješavati o žalbi protiv rješenja komunalnog redara donijetog u provođenju nadzora nad komunalnim redom. U vezi s tom ovlašću, a uzimajući u obzir dvostruku ulogu i organizacijski ustroj županije, postoji nejasnoća o tome koje je to županijsko tijelo koje rješava o žalbama - samoupravno ili upravno, ali je praksa to pitanje riješila u korist samoupravnog tijela.²⁴

Temeljem odredbi Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi županijsko upravno tijelo nadležno za poslove komunalnog gospodarstva nadležno je za rješavanje po žalbama i protiv drugih pojedinačnih akata koje donose tijela jedinica lokalne samouprave u vezi s obavljanjem komunalnih djelatnosti (npr. protiv rješenja o komunalnoj naknadi, rješenja o komunalnom doprinosu i dr.).

8. Zaključak

Obavljanje komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj uređeno je poglavito Zakonom o komunalnim djelatnostima, ali i nekim drugim posebnim zakonima. Tim je propisima ovlast za organizaciju obavljanja komunalnih

²⁴ Opširnije o tome v. u T. Antić: Primjena Zakona o općem upravnom postupku na akte jedinica lokalne samouprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, broj 1/99., str. 383. - 386.

djelatnosti u pravilu povjerena osnovnim jedinicama lokalne samouprave – gradovima i općinama, a u pojedinim slučajevima i županijama.

Neposredno obavljanje komunalnih djelatnosti jedinice lokalne samouprave mogu organizirati osnivanjem trgovačkog društva, osnivanjem javne ustanove, osnivanjem vlastitog pogona ili dodjelom koncesije pravnoj ili fizičkoj osobi. Zakon nije predvidio i mogućnost organiziranja obavljanja komunalnih djelatnosti obveznopravnim ugovorom, što se međutim u praksi primjenjuje, te je u tom pravcu potrebno dopuniti postojeće zakonske odredbe.

Široke ovlasti jedinica lokalne samouprave u uređivanju komunalnih djelatnosti dovele su do vrlo različitih uvjeta pod kojima se korisnici komunalnih usluga u svakoj od jedinica mogu koristiti tim uslugama. To dovodi do potrebe donošenja novih zakonskih rješenja kojima će se preciznije utvrditi opći okviri unutar kojih jedinice lokalne samouprave mogu samostalno uređivati ove djelatnosti. Pri tome međutim postoji opasnost da se donošenjem previše detaljnih normi ugrozi pravo lokalnih jedinica na samoupravu.

Kao i u ostalim zemljama Evrope, i u Republici Hrvatskoj postoji nastojanje za postizanjem što učinkovitijeg obavljanja komunalnih djelatnosti uvođenjem tržišnih odnosa i privatizacijom. Međutim, na navedeni način još uvijek se obavlja razmjerno mali dio komunalnih djelatnosti, što zbog tradicionalnog "straha" od privatnih poduzetnika i želje lokalnih vlasti da u potpunosti imaju kontrolu nad tim djelatnostima, a što zbog slabije ekonomske snage privatnih poduzetnika u odnosu prema relativno većim i stabilnijim sredstvima proračuna.

Literatura

- M. Ramljak: Centralna i lokalna uprava u razvoju, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1982.
E. Pusić: Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1981.
E. Pusić: Društvena regulacija, Globus, Zagreb, 1989.
E. Pusić: Upravna znanost, Naprijed, Zagreb, 1995.
S. Ivanišević: Izvršni sloj u lokalnoj samoupravi, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1987.
Ž. Pavić: Upravni aspekti urbanizacije, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, 1988.
L. Mumford: Grad u historiji, Naprijed, Zagreb, 1968.
I. Šimunović: Grad u regiji, Pogledi, Split, 1986.

- I. Perko-Šeparović: Faktori koji određuju veličinu lokalnih zajednica, poglavlje iz knjige J. Hrženjak, I. Perko-Šeparović: Organizacija teritorija i samoupravljanje, Informator, Zagreb, 1982.
- L. Brown: Svijet bez granica, Globus, Zagreb, 1979.
- D. Seferagić: Kvaliteta života i nova stambena naselja, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb, 1988.
- R. E. Crew Jr.: Politics and Public Management, West Publishing Company, St. Paul, USA, 1992.
- A. Norton: International Handbook of Local and Regional Government, Aldershot, Hants, England, 1994.
- J. A. Straayer, R. D. Wrinkle, J. L. Polinard: State and Local Politics, St. Martin's Press, New York, 1994.
- V. de Ven: The Changing Role of Government in Public Enterprises: Dutch Experience, International Review of Administrative Sciences, Vol. 59, No. 2, 1993.
- Beijing Survey, Foreign Affairs Office of the People's Government of Beijing Municipality, Beijing, 1996.
- T. Antić: Sustav financiranja lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, broj 2/97.
- T. Antić: Primjena Zakon o općem upravnom postupku na akte jedinica lokalne samouprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, broj 1/99.
- T. Antić: Položaj županije u pravnom sustavu Republike Hrvatske, časopis Hrvatska javna uprava, Institut za javnu upravu, Zagreb, broj 2/99.
- G. Augustinović-Pavičić: Upravljanje velikim gradovima, časopis Informator, Zagreb, broj 4359, 1996.
- D. Sarvan: Postupanje komunalnog redara u provođenju komunalnog reda, časopis Informator, Zagreb, broj 4462, 1996.
- D. Sarvan: Upravni postupak u provedbi Zakona o komunalnom gospodarstvu, časopis Informator, Zagreb, broj 4684, 1999.

SYSTEM OF DELIVERING PUBLIC UTILITIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

Industrial revolution and the development of cities have stressed problems related to a fulfillment of their populations' needs, which in relation to public utilities brings an intensification and differentiation of administrative tasks, in particular at the local level.

The three phases could be visualized during the historical development of local affairs. In the earliest phase, than still non-differentiated tasks are being performed by a direct action of the members of a community. After that, in the next phase, a delivery of certain local services is transferred to honorary officials as the representatives of a community. Finally, in the third phase, local services are delivered by a local organization with its professional officials.

There are variations among the countries of the world between the levels on which specific public utilities are being delivered, but some of them are in all countries or in the majority of them, organized locally. Here belong, in particular the activities of a garbage collection, fire protection, water supply, drainage of trash waters, maintenance of cemeteries, public transportation and maintenance of public areas. Public utilities are organized in the three fundamental ways: (1) public utilities under the direct supervision of local self-government; (2) mixed enterprises for delivery of public utilities and, (3) concession of a public utility.

The legal framework and the basic principles for delivering public utilities in the Republic of Croatia contents its Constitution and the legislation by which the organization, jurisdiction and work of local self-government are regulated. The very delivery of public utilities, in a general manner, has been regulated by the special Law on Communal Economies by which the principles, ways of performing and financing the local economies, as well as other questions regarding the purposeful delivery of public utilities have been prescribed. The special legislation as well as the rules and regulations and the bylaws of local self-government units and corporations with public authority have additionally regulated the particular public utilities, which perform the public services.

In the sense of the Law on Communal Economies the public utilities are: supply of the drinking water, drainage and purification of the trash waters, gas supply, supply of heating energy, transportation of travelers in public traffic, public cleansing, storage of communal trash, maintenance of public areas, maintenance of local roads, green markets, cemetery and crematorium maintenance, as well as performing a funeral business, chimney – sweeping and a public lightening.

Regarding the subjects who deliver the public utilities, they might be delivered in four ways: (1) by a commercial company founded by a local self-government unit; (2) by a public institution founded by a local self-government unit; (3) by an agency – a special industry founded by a local self-government unit, and (4) by an individual or a corporation on a basis of a contract on concession. In the first three ways might be performed all, while on the basis of a given concession only certain public utilities might be performed. The Law has not provided for a possibility to organize a delivery of public services by a civil-law contract, which has, however, been applied in the practice, so that the positive legislation should be supplemented into that direction.

As in other countries of the world, in the Republic of Croatia is at work an effort to achieve the more efficient and economical performance of public utilities, by introducing the market relations and privatization. In that way, however, only the relatively small fragment of public utilities has been performed, in part because of the traditional "fear" of private entrepreneurs and the wish of local authorities to entertain a complete control over those services, but also because of the weaker economic strength of private entrepreneurs in relation to the relatively greater and more stable resources of the budget.

Key words: public utilities, local self-government