

PRETVORBA KOMUNALNIH PODUZEĆA I VLASNIŠTVO OBJEKATA I UREĐAJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE

Desanka Sarvan, dipl. iur.,
pročelnica Upravnog odjela za lokalnu
i područnu (regionalnu)
samoupravu Istarske županije

UDK:
Ur.:
Pr.:
Stručni članak

U ovom radu autorica ukazuje na nedostatak izričitog zakonskog određenja vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture, zbog čega se njihov vlasnik određuje interpretacijom različitih propisa, koja nije uvijek prihvaćena od strane svih subjekata u neposrednoj provedbi zakona.

Za utvrđivanje vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture značajan je proces pretvorbe komunalnih poduzeća i odredbe posebnih propisa iz kojih zaključujemo da njihov vlasnik mogu biti trgovačka društva (ili ustanove) u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, koja obavljaju komunalne djelatnosti ili jedinice lokalne samouprave.

Ključne riječi: *komunalno gospodstvo, objekti i uređaji komunalne infrastrukture, jedinice lokalne samouprave, trgovačka društva i ustanove koje obavljaju komunalne djelatnosti.*

1. Značaj komunalnih djelatnosti kao gospodarskih djelatnosti

Komunalne djelatnosti su gospodarske djelatnosti koje obuhvaćaju poslove iz lokalnog djelokruga jedinica lokalne samouprave (gradova i općina - u daljnjem tekstu: JLS), kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana¹.

¹ Članak 134. Ustava Republike Hrvatske (Nar. nov. br. 41/01 i 55/01 - ispr.), stavak 1. članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Nar. nov. br. 33/01 i 60/01 - vjerodostojno tumačenje i 129/06).

Zakon o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 36/95, 109/95 – Uredba, 21/96 – Uredba, 70/97, 128/99, 57/2000, 129/2000 i 59/01, 26/03 – proč. tekst i 82/04, 110/04 – Uredba i 178/04²), određuje načela, način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva te ostala pitanja glede svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti.

Pod komunalnim gospodarstvom u smislu kako određuje ZKG, razumijeva se:

- obavljanje komunalnih djelatnosti,
- a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe,
- te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova i Grada Zagreba, kao i županija kada je to odredio ZKG.

Načela komunalnog gospodarstva jesu:

- a) Komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba³.** Određenje

² Zakon o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 36/95 – u nastavku teksta kratica ZKG/95) stupio je na snagu 9. lipnja 1995., sa primjenom od 8. kolovoza 1995. Zakon je u više navrata mijenjan i dopunjavane, što ukazuje na kontinuiranu dogradnju pravnog sustava komunalnog gospodarstva, no pojedine izmjene i dopune nemaju opravdanje u stvarnim potrebama funkcioniranja sustava i subjekata u komunalnom gospodarstvu. ZKG/95 izmijenjen i dopunjen Uredbom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 109/95), koja je prestala važiti slijedom odredbi Odluke o prestanku važenja Uredbe o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 21/96).

Nadalje, Zakon je izmijenjen i dopunjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 70/97), koji je stupio na snagu 13. srpnja 1997., te Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 128/99), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2000.

Zakonom i izmjeni Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 57/2000 i 129/2000) izmijenjena je odredba st. 1. čl. 25. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 128/99), na način da je produžen rok za usklađivanje općih akata jedinice lokalne samouprave s odredbama toga Zakona.

Zakon o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 36/95, 70/97, 128/99, 57/2000 i 129/2000) izmijenjen je, nadalje, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 59/01, od 30. lipnja 2001. godine), koji je stupio na snagu 8. srpnja 2001. godine.

Pročišćeni tekst Zakona o komunalnom gospodarstvu objavljen je u Narodnim novinama br. 26/03.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 82/04) stupio je na snagu 25. lipnja 2004., osim odredbi kojima se propisuje brisanje komunalne djelatnosti opskrbe toplinskom energijom, a stupile su na snagu istovremeno sa stupanjem na snagu Zakona o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom (Nar. nov. br. 42/05 – stupio na snagu 8. travnja 2005.).

Zakon o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 26/03 – proč. tekst i 82/04), dopunjen je Uredbom o dopuni Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 110/04), te Zakonom o dopuni Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 178/04).

³ V. prof. dr. Dragan Medvedović: “Zakon o ustanovama s kratkim komentarima, napomenama i kazalom“, “Informator, Zagreb, 1995. godine i dr. Pero Krijan “Javne ovlasti 2”, “Informator” br.4052 od 6. siječnja 1993. godine.:

javne službe moguće je na način da se kao javna služba određuju one djelatnosti kojima se zadovoljavaju opće potrebe društva, a osobito one iz sfere zadovoljavanja svakodnevnih životnih potreba građana. Zbog takvog društvenog značaja funkcioniranje javnih službi mora biti trajno, uredno i kvalitetno, pa je zbog toga i obveza države (odnosno JLS za komunalne djelatnosti), da putem svojih instrumenata osigura efikasno funkcioniranje tih službi, posebno u onim djelatnostima kojima se zadovoljavaju važnije ljudske potrebe.

Komunalne djelatnosti kao javne službe čine osnovu urbanog življenja te ne trpe uskratnu usluga zbog značajnih posljedica koje bi takva uskrata mogla uzrokovati na život i zdravlje građana.

Ove gospodarske djelatnosti obuhvaćaju pružanje javnih usluga⁴ građanima na mjerodavnom lokalnom tržištu koje obuhvaća područje JLS (ili više JLS kada se sustav objekata i uređaja komunalne infrastrukture proteže na području više JLS i čini nedjeljivu funkcionalnu cjelinu), na kojem davatelj usluga ima "prirodni monopol"⁵. Stoga komunalne usluge nisu usluge koje se obavljaju na slobodnom tržištu⁶, već na način i pod uvjetima koje propisuje ZKG.

b) JLS te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su na temelju ZKG-a i posebnih propisa:

- osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti;
- osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti;
- osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja,
- osigurati javnost rada.

Komunalne djelatnosti u skladu s odredbama ZKG-a:

1. trgovačko društvo koje osniva JLS,
2. javna ustanova koju osniva JLS,
3. služba – vlastiti pogon, koju osniva JLS,
4. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji,
5. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

⁴ Prema odredbi stavka 1. članka 22. Zakonom o zaštiti potrošača (Nar. nov. br. 96/03), pored ostalih, smatraju se javnim uslugama: usluge prijevoza putnika u javnom gradskom i prigradskom prometu, opskrba pitkom vodom, i odvodnja otpadnih voda, te održavanje čistoće.

⁵ V. rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja Klasa: UP/-030-02/2004-01/66, Urbroj: 580-02-05-41-42, od 20. listopada 2005. godine (Nar. nov. br. 135/05).

⁶ V. rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja Klasa: UP/-030-02/2001-01/98, Urbroj: 580-02-05-41-67, od 12. travnja 2005. godine (Nar. nov. br. 99/06).

Prema podacima Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske, u 2001. godini,⁷ komunalno gospodarstvo sudjelovalo je u ukupnom prihodu u odnosu na ukupno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj sa skromnih 1,8%, no njegovo je značenje višestruko jer razvoj komunalnog gospodarstva stvara preduvjete za razvitak svekolikog gospodarstva poglavito kontinuiranim osiguranjem opskrbe vodom i energijom, te zbrinjavanjem otpadnih voda i komunalnog otpada.

2. Definicija komunalnih djelatnosti

Popis gospodarskih djelatnosti koje se u Republici Hrvatskoj smatraju komunalnim djelatnostima vrlo je sličan popisu komunalnih djelatnosti u europskim zemljama (Švedska, Njemačka, Francuska, Slovenija)⁸.

Određenje gospodarskih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima i način njihovog obavljanja često je i u više navrata mijenjano, kako glede gospodarskih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima, tako i glede poslova koje obuhvaćaju pojedine komunalne djelatnosti.⁹

⁷ Statistička izvješća Državnog zavoda za statistiku, obrađena u Nacrtu Strategije razvoja komunalnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj (rujan 2002 . godine).

⁸ D. Đerđa: "Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture"- Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, volumen 27, Rijeka, 2006. godine.

⁹ Djelatnost javne rasvjete prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 36/95), nije bila obuhvaćena kao komunalna djelatnost, što je bilo uzrokom niza dvojbi i sporova u praksi. Uredbom o izmjenama i dopunama ZKG (Nar. nov. br. 109/95 – stupila na snagu 29. prosinca 1995. godine), djelatnost javne rasvjete određena je kao komunalna djelatnost, ali je već donošenjem Odluke o prestanku važenja Uredbe o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 21/96 – stupila na snagu 1. veljače 1996.), ista djelatnost prestala biti komunalna djelatnost. Zakonom o izmjenama i dopunama ZKG (Nar. nov. br. 59/01- stupio na snagu 8. srpnja 2001.) određenje komunalne djelatnosti javne rasvjete dopunjena je na način da je obuhvatila i "podmirivanje troškova električne energije."

Do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZKG (Nar. nov. br. 128/99 – stupio na snagu 1. siječnja 2000.) komunalna djelatnost održavanje javnih cesta *nije obuhvaćala poslove održavanja "dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselje, kad se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu"*, koji su poslovi tog djelatnosti dodati navedenom novelom zakona.

Do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZKG (Nar. nov. br. 59/01 – stupio na snagu 8. srpnja 2001.) ova je djelatnost bila drugačije određena, te *nije obuhvaćala poslove "gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste"*, koji su tog djelatnosti dodati navedenom novelom zakona.

Do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZKG (Nar. nov. br. 82/04) djelatnosti održavanja groblja i krematorija te prijevoza pokojnika bile su drugačije određena, te su obuhvaćale:

- održavanje groblja i krematorija - održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika, tj. djelatnost nije obuhvaćala poslove ukopa i kremiranja pokojnika.
- obavljanje pogrebnih poslova - preuzimanje, opremanje i prijevoz umrle osobe do mjesta ukopa ili kremiranja (poslovi opremanja pokojnika isključeni su iz navedene djelatnosti posljednjom novelom ZKG-a),

Komunalne djelatnosti u smislu kako utvrđuje ZKG jesu¹⁰:

1. opskrba pitkom vodom
2. odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda
3. prijevoz putnika u javnom prometu
4. održavanje čistoće
5. odlaganje komunalnog otpada
6. održavanje javnih površina
7. održavanje nerazvrstanih cesta
8. tržnice na malo
9. održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika
10. obavljanje dimnjačarskih poslova
11. 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 prijevozom putnika u javnom prometu razumijeva se prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju JLS, za čija područja se 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 prema 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

Djelatnost opskrbe plinom prestala je biti komunalna djelatnost stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 82/04).

- Zakonom o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom (Nar. nov. br. 42/05 – stupio na snagu 8. travnja 2005.) propisane su djelatnosti proizvodnje, distribucije i opskrbe toplinske energije, kao energetske djelatnosti. Stupanjem na snagu toga Zakona opskrba toplinske energije prestala je biti komunalna djelatnost.

¹⁰ Prema članku 2. Zakona o komunalnim djelatnostima (Nar. nov. br. 15/79, 18/79 i 26/93 – prestao važiti 8. kolovoza 1995.) komunalne djelatnosti bile su : opskrba vodom, opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom, prijevoz putnika u javnom prometu, uređenje i održavanje javne rasvjete, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, odvoz i likvidiranje otpadaka i fekalija, održavanje čistoće javnih površina, uređenje i održavanje parkova, zelenih površina i dječjih igrališta, uređenje i održavanje cesta, ulica, trgova i putova, uređenje i održavanje tržnica na malo, uređenje i održavanje groblja i obavljanje pogrebnih usluga i obavljanje dimnjačarskih poslova. Općine su mogle svojom odlukom odrediti i druge djelatnosti koje se pod uvjetima iz članka 1. stavka 2 toga zakona smatraju komunalnim djelatnostima.

te dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselje, kad se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu.

Pod održavanjem nerazvrstanih cesta razumijeva se održavanje površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste.

Pod tržnice na malo razumijeva se upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu JLS u kojima se u skladu sa tržišnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima.

Pod održavanjem groblja i krematorija razumijeva se održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika te ukop i kremiranje pokojnika.

Pod prijevozom pokojnika razumijeva se preuzimanje i prijevoz umrle osobe od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju.

Pod obavljanjem dimnjačarskih poslova razumijeva se obveza čišćenja i kontrole dimovodnih objekata i uređaja za loženje.

Pod pojmom "javna rasvjeta" razumijeva se 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.

Osim navedenih djelatnosti navedenih (iz stavka 1. ovoga članka 3., ZKG), predstavničko tijelo JLS može odlukom odrediti **djelatnosti od lokalnog značenja** koje se pod uvjetima iz članka 1. stavka 2. ZKG-a smatraju komunalnim djelatnostima.¹¹

3. Objekti i uređaji komunalne infrastrukture

Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture od interesa je za Republiku Hrvatsku (članak 29., ZKG).

Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture, financira se iz sredstava:

¹¹ Mogućnost JLS za određenje druge djelatnosti od lokalnog značaja kao komunalne djelatnosti, bila je Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 36/95), a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 70/97) propisano da je za to potrebna i suglasnost ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva. Daljnjom novelom Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 128/99), ova mogućnost isključena je brisanjem stavka 15. članka 3. Zakona. Nadalje, je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 59/01), ponovo omogućeno da jedinice lokalne samouprave odrede druge djelatnosti od lokalnog značaja kao komunalne djelatnosti. Naime, u praksi je prepoznata potreba za određivanjem pojedinih djelatnosti kao komunalnim djelatnostima, primjerice, za djelatnosti čišćenja i održavanje plaža, organizacija zooškolskih vrtova i sl.

- komunalnog doprinosa¹²
- cijene komunalne usluge¹³
- naknade za koncesije¹⁴
- drugih izvora određenih posebnim propisima¹⁵
- proračuna jedinica lokalne samouprave¹⁶
- naknade za priključenje¹⁷
- ugovornog financiranja uz povrat uloženi sredstava¹⁸.

ZKG ne sadrži posebne odredbe kojima bi bilo određena definicija objekata i uređaja komunalne infrastrukture, kao ni odredbu tko je vlasnik tih objekata i uređaja. Nedostatne norme zakona u odnosu na navedena bitna pravna pitanja u obavljanju komunalnih djelatnosti svakodnevno se javljaju kao dvojbe u postupanju u njegovoj neposrednoj primjeni, kako od strane fizičkih i pravnih osoba koje obavljaju komunalne djelatnosti ili su korisnici komunalnih usluga, tako i od strane JLS u čijem je samoupravnom djelokrugu komunalno gospodarstvo.

Objekte i uređaje komunalne infrastrukture možemo definirati kao objekte i uređaje kojima se obavljaju komunalne djelatnosti iz stavka 1. članka 3. ZKG-a:

- objekti i uređaji za opskrbu pitkom vodom (objekti i uređaji za zahvaćanje, pročišćavanje i isporuku vode za piće)¹⁹,
- objekti i uređaji za odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda (objekti i uređaji za odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, odvodnju atmosferskih voda, te zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama)²⁰,
- objekti i uređaji za prijevoz putnika u javnom prometu²¹ (autobusni

¹² Članak 30., ZKG.

¹³ Članak 20., ZKG.

¹⁴ Stavak 6. članka 11., ZKG.

¹⁵ Članak 30., ZKG.

¹⁶ Članak 30., ZKG.

¹⁷ Članak 34., ZKG.

¹⁸ Članak 37. ZKG.

¹⁹ Stavak 2. članka 3., ZKG. Vodoopskrbnu djelatnost, prema stavku 1. članka 34. Zakona o vodama (Nar. nov. br. 107/95 i 150/05 - u daljnjem tekstu: ZV), čine poslovi zahvaćanja i crpljenja podzemnih i površinskih voda za piće i druge potrebe i njihova pročišćavanja do stupnja zdravstvene ispravnosti, dovođenje do mjesta potrošnje raspodjela korisnicima. Prema točki 3. članka 9., ZV, vodne građevine za korištenje voda za vodoopskrbu su vodozahvati (zdenci, kaptaže, zahvati na vodotocima, jezerima i akumulacijama, crpke i sl.); uređaji za pročišćavanje vode za piće, vodospreme i magistralni cjevovodi

²⁰ Stavak 3. članka 3., ZKG. Djelatnost odvodnje otpadnih voda, prema ZV, čine poslovi skupljanja otpadnih voda, njihova dovođenja do uređaja za pročišćavanje, pročišćavanja i ispuštanja u prijemnik, obrade mulja koji nastaje u procesu njihova pročišćavanja, i poslovi odvodnje oborinskih voda iz naselja putem sustava javne odvodnje (stavak 1. članka 72. ZV). Vodne građevine za zaštitu voda su kolektori, uređaji za pročišćavanje otpadnih voda, ispusti u prijemnik i drugi objekti pripadajući ovim građevinama (točka 4. članka 9. ZV).

²¹ Prema točki 2. i 3. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (Nar. nov. br. 178/04), "autobusni kolodvor" je objekt za prihvata i otpremanje autobusa i putnika koji mora ispunjavati

kolodvori, autobusna stajališta),

- objekti i uređaji za održavanje čistoće,
- odlagališta komunalnog otpada²²,
- javne površine (javne zelene površine, pješačke staze, pješačke zone, otvoreni odvodni kanali, trгови, parkovi, dječja igrališta i javne prometne površine)²³,

- nerazvrstane ceste (površine koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te cestovno zemljište uz nerazvrstane ceste)²⁴,

- tržnice na malo (prostori i zgrade izgrađene na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave u kojima se u skladu sa tržišnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima)²⁵,

- groblja i krematoriji (prostori i zgrade za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika)²⁶

propisane uvjete, "*autobusno stajalište*" je posebno izgrađena i označena prometna površina, određena za zaustavljanje autobusa, koja omogućava sigurni ulazak, odnosno izlazak putnika

²² Zakono o otpadu (Nar. nov. br. 178/04 i 153/05), određuje „građevine namijenjene skladištenju, uporabi i zbrinjavanju otpada” (članak 21.).

²³ Stavak 7. članka 3., ZKG.

²⁴ Stavak 8. članka 3., ZKG.

Javne ceste su u smislu Zakona o javnim cestama (Nar. nov. br. 180./04), jesu ceste koje se ovisno o njihovom društvenom, prometnom i gospodarskom značenju razvrstavaju u jednu od sljedeće četiri skupine: 1) autoceste, 2) državne ceste, 3) županijske ceste, 4) lokalne ceste (članak 4.).

Javne ceste su razvrstane prema Uredbi o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta (Nar. nov. br. 63/99), Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (Nar. nov. br. 79/99, 111/00, 98/01, 143/02 i 153/02).

Javna cesta upisuje se u zemljišne knjige *kao opće dobro* u skladu s propisima koji uređuju zemljišnoknjižne upise (članak 3. Zakona o javnim cestama).

Argumentum a contrario, nerazvrstane ceste su one koje nisu javne ceste. Prema točki 9. stavka 1. članka 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Nar. nov. br. 105/04), "*nerazvrstana cesta*" je površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je dostupna većem broju raznih korisnika (seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava, pristupne ceste i prostori parkirališta, benzinskih crpki i sl.).

²⁵ Stavak 9. članka 3., ZKG.

²⁶ Stavak 10. članka 3., ZKG. Groblje je ograđeni prostor zemljišta na kojem se nalaze grobna mjesta, prateće građevine i komunalna infrastruktura (članak 2. Zakona o grobljima - Nar. nov 19/98) . Prema članku 11. Pravilnika o grobljima (Nar. nov. br. 99/02), građevine i pripadajući prostori groblja jesu: oproštajni prostori (mrtvačnica, oproštajna dvorana i pomoćne prostorije), pogonski, radni i službeni dio, te prateće usluge (prodaja cvijeća, svijeća, opreme i sl.). Pratećim građevinama u smislu ZG-asmatraju se krematorij, mrtvačnica, dvorana za izlaganje na odru, prostorije za ispraćaj umrlih i sl.

Groblje naročito čine: površine za ukop, površine i građevine za ispraćaj pokojnika, prostori za pogon, unutrašnje prometnice i zelenilo te prateće funkcije za posjetitelje groblja, prateće funkcije za zaposlene, servis i održavanje te vanjske prometne površine i usluge. Groblje se sastoji od: grobnog mjesta (groba), grobnih redova koje čine niz grobnih mjesta (grobova), grobnih polja (više grobnih redova s ne više od 200 grobova s pristupnim stazama), staza koje povezuju grupe grobova u grobnom polju ili red grobova, glavnih staza koje povezuju

- objekti i uređaji javne rasvjete (objekti i uređaji javne rasvjete za rasvjetljavanje javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta)²⁷.

4. Vlasništvo objekata i uređaja komunalne infrastrukture

Pitanje vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture značajno je prethodno pitanje za investicije u izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, koje su u Republici Hrvatskoj posljednjih godina intenzivirane. Ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture radi zaštite okoliša i osiguravanja europskih standarda razine komunalnih usluga građanima je *conditio sine qua non* razvoja JLS kao i sveukupnog gospodarstva Republike Hrvatske, kojeg država potiče putem značajnih projekata izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture²⁸.

U pripremnim radnjama za ishodovanje građevinske dozvole za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture pitanje imovinsko-pravnih odnosa je od naročitog značenja. U tim postupcima, vrlo često se spozna činjenica da objekti i uređaji komunalne infrastrukture uopće nisu upisani u zemljišnim knjigama (niti su u katastru), kao i slučajevi da su objekti i uređaji komunalne infrastrukture upisani u zemljišnim knjigama u vlasništvu fizičkih osoba (u slučajevima kada nisu okončani postupci izvlaštenja, odnosno kada su izgrađeni bez prethodnog razrješenja imovinsko-pravnih odnosa sa vlasnikom nekretnine na kojoj je objekt izgrađen). Često su objekti i uređaji komunalne infrastrukture u zemljišnim knjigama još uvijek upisani kao društveno vlasništvo, s pravom korištenja za korist prijašnjih komunalnih radnih organizacija ili komunalnih poduzeća.

grobna polja s odmorištima i proširenjima, internih i eksternih prometnica za kolni promet s parkiralištem, zelenila (grupirano i prateće), oproštajno-ceremonijalnog sklopa s otvorenim i/ili zatvorenim oproštajnim prostorom, službeno-pogonskog dijela za prijem i obradu pokojnika, servisnih funkcija za održavanje i upravljanje grobljem, pratećih usluga prodaje, a može sadržavati i prateće usluge proizvodnje vijenaca, svijeća, nadgrobnih obilježja i vrtlariju. Groblje može imati kapelu, zvonik i poseban memorijalni dio za posebne vrste ukopa, te prateće manje proizvodne pogone za izradu vijenaca, i nadgrobnih obilježja izvan prostora groblja.

²⁷ Stavak 12. članka 3., ZKG.

²⁸ V. www.voda.hr - Projekt „Jadran“ – projekt zaštite od onečišćenja voda u priobalju. Međunarodna banka za obnovu i razvoj je ponudila zajam Republici Hrvatskoj za financiranje unapređenja sustava prikupljanja transporta i pročišćavanja komunalnih otpadnih voda naselja duž jadranske obale i otoka, odnosno financijsku potporu realizaciji programa nazvanog Projekt zaštite od onečišćenja voda na priobalnom području. Ovaj Projekt obuhvaća izgradnju, modernizaciju, rekonstrukciju i poboljšanje sustava odvodnje i pročišćavanja voda, a planira se realizirati na principu aktivnog sudjelovanja lokalnih jedinica samouprave u suradnji s odgovarajućim vladinim agencijama. U financiranju ovih podprojekata sudjeluju uz Međunarodnu banku za obnovu i razvoj još i Vlada Republike Hrvatske i to sredstvima Državnog proračuna, Hrvatske vode i razvojni naknade za zaštitu voda, a ostatak, JLS s komunalnim poduzećima.

Takvo pravno stanje znatno usporava i otežava izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a u nedostatku izričitih zakonskih odredbi o vlasništvu objekata i uređaja komunalne infrastrukture, postupanja su dvojbena.

U praksi postoje različita mišljenja o vlasništvu objekata i uređaja komunalne infrastrukture:

- komunalni objekti i uređaji *su vlasništvo trgovačkih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost, u kojima JLS²⁹ drži većinski dio udjela, odnosno dionica,*

- komunalni objekti i uređaji *su vlasništvo JLS³⁰, odnosno javno dobro u općoj uporabi koje je u vlasništvu JLS.*

Pitanje određenja vlasnika objekata i uređaja komunalne infrastrukture značajno je, pored ostaloga, i radi utvrđivanja činjenice tko je investitor³¹ kod izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, što posredno određuje i način financiranja izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Pravni status objekata i uređaja komunalne infrastrukture različit je s obzirom na način obavljanja komunalnih djelatnosti i korištenje komunalnih usluga od strane građana, te ih možemo svrstati u dvije grupe:

a) komunalni objekti i uređaji koje koriste svi građani JLS, čije se održavanje financira po principu solidarnosti iz sredstava komunalne naknade, a izgradnja iz sredstava komunalnog doprinosa (groblja i krematoriji, javna rasvjeta, javne površine i nerazvrstane ceste)³²,

b) objekti i uređaji komunalne infrastrukture koje koriste građani pojedinačno prema količini utrošene usluge, te se obavljanje komunalne djelatnosti i izgradnja financira iz cijene usluge (opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanja otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu,

²⁹ Ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, JLS obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava iz stavka 1. točke 1. ovoga članka u svom suvlasništvu (točka 4. stavka 1. članka 4. ZKG). U nastavku teksta ova se činjenica ne ističe posebno, ali kada se govori o "trgovačkom društvu u vlasništvu JLS", obuhvaćen je i slučaj suvlasništva trgovačkog društva od strane više JLS.

³⁰ Važno je napomenuti da nije isključena mogućnost da pojedini objekti i uređaji komunalne infrastrukture, ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, budu u suvlasništvu više JLS.

³¹ Investitor je pravna ili fizička osoba u čije ime se gradi građevina (stavak 1. članka 33. Zakona o gradnji - Nar. nov. br. 175/03 i 100/04).

³² Tzv. "objekti i uređaji zajedničke potrošnje (KZP)".

održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo³³)³⁴.

4.1. Pravni status objekata i uređaja komunalne infrastrukture - groblja i krematorija, javne rasvjete, javnih površina i nerazvrstanih ceste

4.1.1. Groblja i krematoriji

Prema izričitoj odredbi članka 2. Zakona o grobljima (Nar. nov. br. 19/98), **groblje je komunalni objekt u vlasništvu JLS na čijem području se nalazi**³⁵.

Groblja su jedini objekti i uređaji komunalne infrastrukture za koje je izrijekom zakona određen vlasnik, te za koje je Pravilnikom o grobljima (Nar. nov. br. 99/02) pobliže određeno pojam groblja i krematorija te što obuhvaćaju te građevine.³⁶ Stoga je u neposrednoj primjeni ZKG-a u ovoj komunalnoj djelatnosti najmanje dvojni.

4.1.2. Javna rasvjeta

Glede određenja vlasništva *objekata i uređaja javne rasvjete* nema izričite zakonske odredbe, ali se prema odredbi članka 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 70/97) može zaključiti da su *u vlasništvu JLS*.

Navedenom odredbom propisano je da će objekti i uređaji koji se koriste isključivo za javnu rasvjetu biti preneseni "... u vlasništvo jedinice lokalne samouprave i uprave", a za objekte i uređaje koji se koriste za obavljanje djelatnosti "Hrvatske elektroprivrede" d.d. Zagreb, a istovremeno se koriste za javnu rasvjetu "... osnovat će se ugovorom s jedinicama lokalne samouprave i uprave pravo služnosti - pravo uporabe bez naknade za potrebe javne rasvjete u korist jedinice lokalne samouprave i uprave³⁷.

³³ U ovom radu nisu obuhvaćeni objekti i uređaji za obavljanje dimnjačarske djelatnosti jer se navedena djelatnost obavlja kao usluga, bez posebnih objekata i uređaja koji su specifični za obavljanje te djelatnosti.

³⁴ tzv. "objekti i uređaji individualna potrošnje (KIP)".

³⁵ Groblja su nekretnine koje su prema klasičnom pravu bile *res religiosae* (stvari posvećene obožavanju pokojnika) te su bile stvari izvan prometa (*res extra commercium*). Kao takove nisu mogle biti ni u čijem vlasništvu, a njima se upravljalo i štitilo ih upravnopravnim sredstvima i putem upravne, a ne sudske vlasti. Ipak, priznavalo se neko privatno pravo onome koji je zemljište posvetio za grob, kao i njihovoj obitelji i nasljednicima. Bilo je to *ius sepulchri*, čiji sadržaj je bio u ovlastima da se grob nadzire, posjećuje i na njemu vrši vjerske obrede. – N. Gavella, T. Josipović, I. Gliha, V. Belaj, Z. Stipković : "Stvarno pravo", „Informator“, Zagreb 1998. godine, str. 925.

³⁶ V. bilješka 26.

³⁷ Mišljenjem Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja RH, Klasa:363-01/96-03/ 02 od 17. rujna 1997. godine, potvrđeno je da se ugovor zaključuje između HEP-a , s jedne strane, te općina i gradova, s druge strane, te stoga možemo zaključiti da se radi o objektima komunalne infrastrukture koji su u vlasništvu JLS (općine i grada).

4.1.3. Javne površine i nerazvrstane ceste

Pitanje vlasništva javnih površina i nerazvrstanih cesta aktualizirano je u posljednje vrijeme najprije iz pragmatičnih razloga ubiranja naknada, odnosno poreza od strane JLS za korištenje javnih površina³⁸ i cestovnog zemljišta uz nerazvrstane ceste³⁹ kao izdašnih prihoda proračuna JLS⁴⁰, ali i radi omogućavanja korištenja navedenih objekata i uređaja u gospodarske svrhe.

O pravnom statusu javnih površina i nerazvrstanih cesta ZKG, kao ni drugi posebni zakoni, ne propisuje izričite odredbe, te stoga postoje različita mišljenja na temelju interpretacije odredbi više propisa.

Navodimo mišljenje prema kojem, budući da su sve javne površine i nerazvrstane ceste, *u pravilu*, u zemljišnim knjigama upisane kao opće dobro u nevlasničkom režimu, to se smatra se da iz odredaba koje donosi ZKG u dovoljnoj mjeri proizlazi iznimka za takve nekretnine od odredbe stavka 4. članka 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Nar. nov. br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/2000, 73/2000, 114/01 i 79/06 - u daljnjem tekstu: ZV), prema kojoj stvari koje su namijenjene za uporabu svih (***javna dobra u općoj uporabi***), jesu vlasništvu Republike Hrvatske. Prema toj iznimki (koja proizlazi iz odredaba spomenutog ZKG), navedene nekretnine stavljene su u ingerenciju JLS. Iako se izričito ne navodi da JLS vodi skrb o takvim općim dobrima, smatramo da se takav zaključak nameće iz odredaba tih Zakona. Osim toga, radi se o jednom pragmatičnom rješenju, jer bi bilo potpuno nesvrhovito da o nekretninama i općim dobrima takve vrste skrbi Republika Hrvatska. Radi se o nekretninama koje čine javne površine i nerazvrstane ceste apsolutno lokalnog značaja⁴¹.

U prilog navedenom mišljenju odredba je stavka 5. članka 23. Zakona o zemljišnim knjigama (Nar. nov. br. 91/96, 68/98, 137/99, 114/01 i 100/04 - u daljnjem tekstu: ZZK), prema kojoj glede javnih dobara u općoj i u javnoj uporabi upisat će se kao vlasnik Republika Hrvatska, ako njihov vlasnik nije jedinica lokalne uprave ili samouprave, te će se naznačiti tijelo ili ustanova kojoj su dana na upravljanje, odnosno tijelo koje njima neposredno upravlja.⁴² U stavku 2. članka 25. ZZK navodi se “zemljišnoknjižno tijelo

³⁸ V. I. Jakir Bajo, M. Lukež Petrović, I. Maletić, D. Salmić, D. Sarvan: “Sustav financiranja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave“ D. Sarvan: “Dvojbe u postupku razreza i naplate lokalnih poreza koji su prihod proračuna JLS i JP(R)S“, str. 40. – “Novi Informator“, Zagreb 2005. godine.

³⁹ V. Pravilnik o mjerilima za izračun naknade za korištenje cestovnog zemljišta i naknade za obavljanje pratećih djelatnosti (Nar. nov. br. 135/99 i 126/03).

⁴⁰ Navedeno pak ukazuje kako proces upisa prava vlasništva jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u zemljišne knjige, nije okončan.

⁴¹ V. mr. sc. Jadranko Jug: “Pravni status općih dobara” – “Nekretnine u pravnom prometu”, Ing. biro. d.d., Zagreb, prosinac 2004. godine.

⁴² Iako ima i suprotnih mišljenja da upravo navedena odredba ZZK priječi upis prava vlasništva jedinica lokalne samouprave za javna dobra u općoj ili javnoj uporabi.

koje je opće dobro ili je javno dobro u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinice lokalne uprave ili samouprave”.

Prema stavku 2. članka 15. Pravilnika o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Zemljišnoknjižni poslovnik - Nar. nov. br. 81/97, 109/02, 123/02, 153/02 i 14/05) kad je u zemljišnoknjižnom ulošku upisano opće dobro ili javno dobro, ono može biti upisano kao *vlasništvo Republike Hrvatske ili jedinice lokalne uprave ili samouprave*.

Slijedom navedenog, možemo zaključiti da javno dobro u općoj i javnoj uporabi *može biti* u vlasništvu Republike Hrvatske ili *JLS ili jedinice područne (regionalne) samouprave*⁴³.

Isto, valja prihvatiti činjenicu da JLS financiraju izgradnju javnih površina i nerazvrstanih cesta⁴⁴, kao i održavanje⁴⁵ tih nekretnina, određuju način korištenja javnih površina⁴⁶ i gospodare cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste⁴⁷, odnosno obavljaju *de facto* sva vlasnička ovlaštenja glede istih nekretnina.

No, upis javnih površina i nerazvrstanih cesta u zemljišnim knjigama je vrlo različit. Ove nekretnine su ponekad upisane kao javno dobro sa ili bez upisa prava korištenja bivših općina (društveno-političkih zajednica) ili kao javno dobro u općoj uporabi, uz upis ili bez upisa prava korištenja bivših općina (društveno-političkih zajednica), te kao opće dobro uz upis ili bez upisa prava korištenja bivših općina (društveno-političkih zajednica), a ima i drugačijih upisa u zemljišnim knjigama. Na pojedinim česticama upisani su kao vlasnici fizičke i pravne osobe, ponegdje su upisani kao korisnici društvenog vlasništva komunalne organizacije, te trgovačka društva koja obavljaju komunalne djelatnosti.⁴⁸

U odnosu na katastarsku kulturu, javne površine su u pojedinim slučajevima upisane kao gradska ulica, ulica, cesta, trg, park i sl., dok su

⁴³ Iako ima i suprotnih mišljenja da upravo navedena odredba ZZK priječi upis prava vlasništva jedinica lokalne samouprave za javna dobra u općoj ili javnoj uporabi.

⁴⁴ V. stavak 1. članka 30., ZKG.

⁴⁵ V. članak 22., ZKG.

⁴⁶ V. točka 2. stavka 2. članka 16., ZKG.

⁴⁷ V. stavak 8. članka 3., ZKG.

⁴⁸ V. J. Nakić, A. Puh: “Evidentiranje javnih cesta”- objavljeno u zborniku radova “Nekretnine”, “Novi-informator”, Zagreb, listopad 2006. godine - str. 73: “Međutim, analiziramo li propise o cestama, od Općeg zakona o narodnim odborima pa do danas, možemo zaključiti:

- da su u razdoblju od 1949. godine pa do 1974. godine ceste imale status javnog dobra u općoj upotrebi;
- da su od 1974. godine do 1990. godine ceste imale status dobra od općeg interesa;
- da od 1990 pa do danas ceste su opće dobro.

U odredbama Zakona o poduzećima za puteve izričito je bilo navedeno da su ceste osnovna sredstva radnih organizacija koje njima upravljaju. Nakon prestanka važenja tog zakona i donošenja republičkih zakona ceste imaju svojstvo dobra u općoj uporabi, te osnovnog sredstva.

nerazvrstane ceste su u pojedinim slučajevima označene kao ulica, cesta, put i sl., pojedine nisu katastarski uopće iskazane (snimljene).

U ovakvom nedosljednom stanju upisa u zemljišne knjige javnih površina i nerazvrstanih cesta (naslijeđenom iz pravnog sustava društvenog vlasništva), ne bismo se priklonili mišljenju⁴⁹ da su sve nekretnine upisane u zemljišnim knjigama po kulturi ceste - javne ceste, te stoga i opće dobro (članak 2. Zakona o javnim cestama – Nar. nov. br. 180/04), iz čega se zaključuje da su vlasništvo Republike Hrvatske⁵⁰.

Naime katastarska kultura ceste je viši rodni pojam koji obuhvaća kako javne ceste, tako i nerazvrstane ceste. Stoga smatramo da prije upisa prava vlasništva u zemljišnim knjigama valja sa sigurnošću utvrditi je li nekretnina koja je po kulturi u zemljišnim knjigama upisana kao cesta, ulica, put i sl. po svojoj namjeni i položaju javna cesta ili javna površina, odnosno nerazvrstana cesta, te utvrdi li se da je ta nekretnina javna površina ili nerazvrstana cesta u smislu kako određuje ZKG⁵¹, istu bi bilo potrebno upisati u zemljišnim knjigama kao *javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu JLS*, sukladno odredbi stavka 5. članka 23. ZZK.

Smatramo da su JLS ovlaštene i dužne podnijeti zahtjev za upis javnih površina i nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige na svoje ime, te da iste nekretnine valja upisati kao javno dobro u općoj uporabi, koje je u vlasništvu JLS (općine ili grada).

U odnosu na način korištenja javnih površina i nerazvrstanih cesta i cestovnog zemljišta uz nerazvrstane ceste, kako za gospodarsko korištenje (reklame, ugostiteljstvo, trgovina), polaganje infrastrukturnih vodova, mislimo da bi bilo svrsishodno *de lege ferenda* propisati mogućnost davanja *koncesije* za korištenje navedenih javnih dobara vlasništvu JLS⁵².

4.2. Pravni status objekata i uređaja komunalne infrastrukture za opskrbu pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo

Drugačija je situacija s objektima i uređajima komunalne infrastrukture koji služe za obavljanje komunalnih djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, prijevoza putnika u javnom

⁴⁹ V. J. Nakić, A. Puh op. cit- str.49 do 109.

⁵⁰ V. stavak 4. članka 23. ZZK: "Kada je u zemljišnoj knjizi upisano opće dobro, u vlastovnici će se učiniti vidljivim to njegovo svojstvo, te tko vodi brigu, upravlja i odgovara za to dobro. *Ako brigu, upravljanje i odgovornost za opće dobro ima Republika Hrvatska, to se neće posebno upisivati.*"

⁵¹ V. bilješka 7.

⁵² O tome više v. D. Sarvan, M. Žuvela: "Koncesije u pravnom sustavu RH", "Novi Informator", Zagreb 2006. godine, str.

prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo⁵³.

Radi se o komunalnim djelatnostima za čije korištenje usluga građani neposredno plaćaju cijenu usluge isporučitelju (koji može biti trgovačko društvo ili ustanova u vlasništvu JLS, vlastiti pogon ili koncesionar⁵⁴). Za objekte i uređaje komunalne infrastrukture koji služe za obavljanje navedenih djelatnosti, u nedostatku izričitih zakonskih odredbi, postoje različita mišljenja – da je njihov vlasnik trgovačko društvo, odnosno ustanova u vlasništvu JLS što obavljaju komunalnu djelatnost, ali i mišljenja da je vlasnik istih objekata i uređaja komunalne infrastrukture JLS.

Radi utvrđenja pravnog statusa navedenih objekata i uređaja komunalne infrastrukture potrebno je razmotriti:

- proces pretvorbe komunalnih poduzeća
- mogućnost izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture putem koncesije
- te odredbe posebnih zakona.

4.2.1. - Pretvorba poduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti

Pitanje tijeka pretvorbe komunalnih poduzeća od odlučnog je značenja za utvrđenje vlasnika komunalnih objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji služe za obavljanje komunalnih djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, prijevoza putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo, jer se radi o procesu osobitom za Republiku Hrvatsku u kojem su tražena najbolja rješenja za određivanje vlasnika pravnih subjekata registriranih za obavljanje komunalnih djelatnosti.

U sustavu društvenog vlasništva sredstva rada bila su u društvenom vlasništvu, kojima su se koristili, upravljali i raspolagali radni ljudi u radnoj organizaciji (članak 245. Zakona o udruženom radu - Sl.list. 5/76.). Komunalne djelatnosti obavljale su organizacije udruženog rada registrirane za obavljanje tih djelatnosti (članak 3. Zakona o komunalnim djelatnostima – Nar. nov. br. 15/79.).

Prema članku 20. Zakona o poduzećima (Sl. list. br. 77/88, 40/89, 46/90 i 61/90⁵⁵) društveno-politička zajednica, odnosno društveno-politička zajednica i druge pravne osobe mogle su osnovati javna poduzeća radi

⁵³ Iako bi se iz definicije komunalne djelatnosti tržnice na malo moglo zaključiti da su prostori i zgrade tržnice na malo, koji su izgrađeni na zemljištu u vlasništvu JLS (u kojima se u skladu sa tržišnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima), u vlasništvu JLS.

⁵⁴ Navedene komunalne djelatnosti ne mogu se obavljati na temelju ugovora o povjerenju komunalnih poslova (članak 15., ZKG) jer se obavljanje ovih djelatnosti ne financira isključivo iz proračuna, koji je uvjet za zaključenje ugovora o povjerenju komunalnih poslova.

⁵⁵ V. članak 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poduzećima (Sl.list br. 40/89), od 7. srpnja 1989. – stupio na snagu 14. srpnja 1989.

proizvodnje i prometa određenih proizvoda i pružanja usluga koje su nezamjenjiv uvjet života i rada građana ili rada drugih poduzeća na određenom području ili ako je to neophodno za rad organa te društveno-političke zajednice (elektroprivreda, željeznički promet, poštanski promet, telefonski promet, telegrafski promet, komunalne djelatnosti, dobra od općeg interesa), u skladu sa zakonom.

4.2.1.1. Zakon o pretvorbi i organiziranju poduzeća u komunalnim djelatnostima i djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (Nar. nov. br. 91/92, 14/93 i 70/93)

Zakonom o pretvorbi i organiziranju poduzeća u komunalnim djelatnostima i djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (Nar. nov. br. 91/92, 14/93 i 70/93 – stupio na snagu 31. prosinca 1992. godine, u daljnjem tekstu: ZOPOPKD) i Obvezatnim nalogom o primjeni odredaba Zakona o pretvorbi i organiziranju poduzeća u komunalnim djelatnostima i djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (Nar. nov. br. 91/92) (Nar. nov. br. 10/93, od 1. veljače 1993. godine - u daljnjem tekstu : Obvezatni nalog), propisan je način pretvorbe društvenih komunalnih poduzeća .

Način pretvorbe ovih poduzeća bio je različit za poduzeća koja su obavljala isključivo komunalne djelatnosti, od onih koja su obavljala komunalne djelatnosti i druge gospodarske djelatnosti.

a) Društvena poduzeća, javna poduzeća i druge pravne osobe s društvenim kapitalom koji su bili registrirani radi obavljanja komunalnih djelatnosti (grana 1003) ili djelatnosti uređenja naselja i prostora (grana 1001) ili djelatnosti prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu (podskupina 1) ili djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (podskupina 110304), Skupština Grada Zagreba, odnosno skupština općine, na čijem je području sjedište poduzeća mogla je organizirati kao javna poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba, odnosno općine, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ZOPOPKD ⁵⁶.

b) Ako je takvo poduzeće, pored djelatnosti iz članka 1. ZOPOPKD⁵⁷ obavljalo i druge gospodarske djelatnosti, a udio kapitala na kojem su se obavljale djelatnosti iz članka 1. ZOPOPKD ⁵⁸ je činilo više od 50% vrijednosti ukupnog kapitala poduzeća, Gradska skupština Grada Zagreba,

⁵⁶ Tj. do 2. veljače 1993.

⁵⁷ Tj. za obavljanje komunalnih djelatnosti (grana 1003) ili djelatnosti uređenja naselja i prostora (grana 1001) ili djelatnosti prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu (podskupina 1) ili djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (podskupina 110304).

⁵⁸ V. bilješku 57.

odnosno gradsko ili općinsko vijeće⁵⁹ odlukom ga je moglo organizirati kao *javno poduzeće* pri čemu su Grad Zagreb, grad odnosno općina⁶⁰ postali vlasnici udjela, odnosno dionica koje odgovaraju kapitalu na kojem se obavljaju djelatnosti iz članka 1. ZOPOPKD⁶¹, dok se za preostalu vrijednost kapitala trebali izvršiti pretvorbu prema odredbama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (Nar. nov. br. 19/91, 45/92 i 83/92).⁶²

Ako je poduzeće pored djelatnosti iz članka 1. ZOPOPKD⁶³ obavljalo i druge gospodarske djelatnosti, *a udio kapitala na kojem se obavljaju te druge gospodarske djelatnosti činio je više od 50% vrijednosti ukupnog kapitala poduzeća* pretvorbu je trebalo izvršiti prema odredbama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, a Grad Zagreb, odnosno općina postali su *vlasnici udjela, odnosno dionica*⁶⁴ koje odgovaraju udjelu kapitala na kojem se obavljaju djelatnosti iz članka 1. ZOPOPKD⁶⁵.

Rok za pretvorbu dijela društvenog kapitala koji podliježe pretvorbi prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća bio je 31. svibanj 1993. godine, a nakon toga odluku o pretvorbi bio je ovlašten donijeti Hrvatski fond za privatizaciju.

c) Procjena vrijednosti *društvenog kapitala* poduzeća za koja se pretvorba vrši prema odredbama ZOPOPKD, obavljala se prema odredbama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća⁶⁶.

⁵⁹ Slijedom odredbe članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama ZOPOPKD (Nar. nov. br. 14/93) u cijelom tekstu Zakona riječi: "Skupština Grada Zagreba, odnosno skupština općine", zamjenjene su riječima: "Gradska skupština Grada Zagreba, odnosno gradsko ili općinsko vijeće", radi usklađenja sa odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (Nar. nov. br. 90/92).

⁶⁰ Slijedom odredbe članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama ZOPOPKD (Nar. nov. br. 14/93), u cijelom tekstu Zakona riječi: "Grad Zagreb, odnosno općina", zamjenjuju se riječima: "Grad Zagreb, grad odnosno općina".

⁶¹ V. bilješku 57.

⁶² Odluke o organiziranju poduzeća u javna poduzeća Gradska skupština Grada Zagreba, odnosno gradsko ili općinsko vijeće na čijem je području sjedište tog poduzeća, bila su dužna su dostaviti Hrvatskom fondu za privatizaciju u roku od 8 dana od dana stupanja na snagu ZOPOPKD.

U slučaju kad nije obavljena pretvorba dijela društvenog kapitala koja prema odredbi članka 2. i 3. ZOPOPKD podliježe pretvorbi prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća (tj. društveni kapital kojim su se obavljale druge gospodarske djelatnosti), u propisanom roku do 31. svibnja 1993., pretvorba tog dijela društvenog kapitala mogla se obaviti do 30. rujna 1993. a nakon tog roka odluku o pretvorbi bio je ovlašten donijeti Hrvatski fond za privatizaciju.

⁶³ V. bilješku 57.

⁶⁴ V. Bilješka 57.

⁶⁵ V. bilješku 57.

⁶⁶ Članak 4. ZOPOPKD. Donošenje Odluke o pribavljanju procjene vrijednosti kapitala poduzeća na temelju odredbe članka 11. Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (Nar. nov. br. 19/91 i 83/92) provodila se na način da je Skupština Grada Zagreba odnosno skupština općine donosila odluku da poduzeće treba pribaviti procjenu vrijednosti svog kapitala u skladu s odredbom članka 11. Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća.

Prema Obvezatnom napatku, *procjenu vrijednosti kapitala* poduzeće je trebalo provesti u smislu odredbe članka 11. Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća., tako da u je tijeku procjene vrijednosti kapitala poduzeća trebalo *točno definirati vrijednost kapitala na kojem se obavljaju komunalne djelatnosti*, kao i vrijednost kapitala na kojem se obavljaju druge gospodarske djelatnosti.

d) Sredstva koja su ostvorena prodajom društvenog kapitala poduzeća koja su prema odredbi članka 2. i 3. ZOPOPKD⁶⁷ podlijegala pretvorbi prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća uključujući i sredstva koja je Hrvatski fond za privatizaciju ostvario prodajom udjela odnosno dionica tih poduzeća, *uplaćuju se na poseban račun* Grada Zagreba, grada odnosno općine, kojeg su u tu svrhu dužni osnovati Grad Zagreb, grad odnosno općina i *koriste se za razvoj djelatnosti* iz članka 1. ZOPOPKD⁶⁸.

e) Gradska skupština Grada Zagreba, odnosno gradsko ili općinsko vijeće na čijem je području sjedište poduzeća, a *koja su odlukom osnovana kao javna poduzeća prije stupanja na snagu ZOPOPKD*⁶⁹, bili su dužni te odluke uskladiti s odredbama ZOPOPKD.

Kako bi se ubrzao proces pretvorbe komunalnih poduzeća, koji očito nije tekao u zakonom propisanim rokovima, to je člankom 3. Zakona o izmjenama i dopunama ZOPOPKD (stupio na snagu 20. srpnja 1993.), propisano da su poduzeća iz članka 1. ZOPOPKD⁷⁰ *za koja nije obavljena pretvorba* prema odredbama toga Zakona, dužna do 31. prosinca 1993., nadležnom privrednom sudu podnijeti *zahtjev za upis dioničkog društva* u sudski registar s osnivačkom glavnicom prema knjigovodstvenoj vrijednosti po zaključnom računu za godinu 1992. i *sve dionice prenijeti Hrvatskom*

⁶⁷ Tj. ako je poduzeće pored komunalnih djelatnosti (grana 1003) ili djelatnosti uređenja naselja i prostora (grana 1001) ili djelatnosti prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu (podskupina 1) ili djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (podskupina 110304) obavljalo i druge gospodarske djelatnosti.

⁶⁸ V. bilješku 57. Prema Obvezatnom napatku o primjeni odredaba Zakona o pretvorbi i organiziranju oduzeća u komunalnim djelatnostima i djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (Nar. nov. br. 91/92), predaju elaborata o procjeni vrijednosti poduzeća zajedno sa svom ostalom dokumentacijom koja je taksativno navedena u članku 11. Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, bilo je potrebno uputiti se Hrvatskom fondu za privatizaciju na razmatranje. Rok za predaju potrebne dokumentacije je bio određen zaključno do 31. svibnja 1993. godine. Nakon proteka naznačenog roka, odluku o pretvorbi poduzeća bio je ovlašten donijeti Hrvatski fond za privatizaciju (točka V Obvezatnog napatka). Hrvatski fond za privatizaciju bio je ovlašten donijeti rješenje i daje suglasnost (potvrdu) da na namjeravanu pretvorbu nema primjedbi (točka VI Obvezatnog napatka).

⁶⁹ Tj. javna poduzeća osnovana sukladno članku 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poduzećima (SL.list br. 40/89).

⁷⁰ Tj. društvena poduzeća, javna poduzeća i druge pravne osobe s društvenim kapitalom koja su registrirana radi obavljanja komunalnih djelatnosti (grana 1003) ili djelatnosti urećenja naselja i prostora (grana 1001) ili djelatnosti prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu (podskupina 1) ili djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (podskupina 110304).

fondu za privatizaciju prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća. Time bi pretvorba komunalnih poduzeća bila *de facto* okončana.

Ubrzo se odustalo od navedenog načina pretvorbe poduzeća koja su obavljala komunalne djelatnosti. Naime, obavljanje komunalnih djelatnosti kao djelatnosti kojima se pružaju usluge od svakodnevnog lokalnog značaja za građane, na području JLS,⁷¹ nije bilo moguće organizirati iz jednog središta (Hrvatski fond za privatizaciju), kao ni potpunom privatizacijom tih djelatnosti (prodajom dionica).

Stoga je Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 36/95 - u daljnjem tekstu: ZKG/95), izmijenjen koncept pretvorbe ovih poduzeća na način da su vlasnici objekata i uređaja komunalne infrastrukture i dionica komunalnih poduzeća postale JLS.

4.2.1.2. Zakon o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov. br. 36/95)

Odredbom članka 31. ZKG/95⁷² propisano je da je *društveni kapital*⁷³ *pravni osoba koje su registrirane za obavljanje komunalnih djelatnosti danom stupanja na snagu toga Zakona postao je zajedničko vlasništvo JLS organiziranih na području bivše općine prema sjedištu pravne osobe.*

Hrvatski fond za privatizaciju bio je dužan *dionice dioničkih društava* nastalih u provedbi odredbe članka 3. Zakona o izmjenama i dopunama ZOPOPKD⁷⁴ prenijeti u zajedničko vlasništvo JLS organiziranih na području

⁷¹ Člankom 128. Ustava RH (Nar. nov. br. 56/90), određene su komunalne djelatnosti kao djelatnosti iz samoupravnog djelokruga JLS. Općina vodi brigu o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavljanja *komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti* te lokalne infrastrukture, ako zakonom nije drugačije određeno (točka 3. stavka 1. članka 13. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi - Nar. nov. br. 90/92).

⁷² ZKG/95 je stupio na snagu 9. lipnja 1995. godine, a početak njegove primjene bio je određen s 8. kolovoza 1995. Pročišćenim tekstom ZKG (Nar. nov. br. 26/03) članak 31. postao je članak 41.

⁷³ Prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća (Nar. nov. br. 19/91, 45/92 i 83/92), *poduzeća s društvenim kapitalom* su društvena poduzeća i poduzeća u mješovitom vlasništvu, kada se na temelju društvenih sredstava koja su u njih uložena ne stječu vlasnička prava na poduzeće.

Zakonom o pretvorbi društvenih poduzeća u čl. 2. st. 1. društveni kapital definira se kao razliku između vrijednosti sredstava (ukupne aktive) poduzeća i vrijednosti obveza poduzeća. Dakle, društveni kapital u postupku pretvorbe određen je kao nominalna veličina. Jedan od elemenata aktive društvenog poduzeća, i to bitan element je i vrijednost nekretnina... D. Damjanović, dipl. iur. "Vlasnički status nekretnina bivših društvenih poduzeća" Zagreb 2002. godine.

⁷⁴ Prema članku 3. Zakona o izmjenama i dopunama ZOPOPKD, poduzeća iz članka 1. ZOPOPKD (tj. društvena poduzeća, javna poduzeća i druge pravne osobe *s društvenim kapitalom* koja su registrirana radi obavljanja komunalnih djelatnosti (grana 1003) ili djelatnosti uređenja naselja i prostora (grana 1001) ili djelatnosti prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu (podskupina 1) ili djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (podskupina 110304) za koja nije obavljena pretvorba prema odredbama toga Zakona, bila su dužna do 31. prosinca 1993., nadležnom privrednom sudu podnijeti zahtjev za upis *dioničkog društva* u sudski registar s osnivačkom glavnicom prema knjigovodstvenoj vrijednosti po

bivše općine prema sjedištu društva u roku od 3 mjeseca od dana stupanja na snagu ZKG/95 (tj. do 9. studenog 1995.).⁷⁵

Poduzeća koja nisu postupila prema odredbi članka 3. Zakona o izmjenama i dopunama ZOPOP KD⁷⁶ bila su dužna *dionice* prenijeti u zajedničko vlasništvo JLS organiziranih na području bivše općine prema sjedištu društva u roku od 3 mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona (tj. do 9. studenog 1995.).

Društveni kapital i dionice u zajedničkom vlasništvu JLS sporazumno su bile dužne podijeliti u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu toga Zakona (tj. do 9. siječnja 1996.). U slučaju izostanka sporazumnog rješenja trebalo je primijeniti odredba članka 87. stavka 2. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.⁷⁷

Prema navedenoj odredbi članka 31. ZKG/95, JLS postale su vlasnici:

- *društvenog kapitala* pravnih osoba koje su registrirane za obavljanje komunalnih djelatnosti (tj. pravnih osoba – komunalnih poduzeća, koje na dan stupanja na snagu ZKG/95 nisu izvršile pretvorbu društvenog vlasništva),
- *i dionica*⁷⁸ dioničkih društava nastalih u provedbi odredbe članka 3. Zakona o izmjenama i dopunama ZOPOP KD *i dionica* poduzeća koja nisu postupila prema odredbi članka 3. Zakona o izmjenama i dopunama ZOPOP KD (tj. dionica pravnih osoba – komunalnih poduzeća koje su na dan stupanja na snagu ZKG/95 bile izvršile pretvorbu društvenog vlasništva bilo prijenosom dionica Hrvatskom fondu za privatizaciju, te poduzeća koja su organizirana su kao javna poduzeća u vlasništvu

zaključnom računu za godinu 1992. i sve *dionice* prenijeti Hrvatskom fondu za privatizaciju prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća.

⁷⁵ Stavak 2. članka 31. ZKG/95 .

⁷⁶ Stavak 3. članka 31. ZKG/95. Postavlja se pitanje koja su to „poduzeća koja nisu postupila prema odredbi članka 3. Zakona o izmjenama i dopunama ZOPOP KD”, tj. poduzeća koja nisu nadležnom privrednom sudu (u propisanom roku do 31. prosinca 1993.) podnijela zahtjev za upis dioničkog društva u sudski registar s osnivačkom glavnicom prema knjigovodstvenoj vrijednosti po zaključnom računu za godinu 1992. i sve dionice prenijele Hrvatskom fondu za privatizaciju prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća. Smatramo da se radi o poduzećima koja su obavljala komunalne djelatnosti koja su provela pretvorbu prema članku 1. ZOPOP KD i organizirana su kao javna poduzeća u vlasništvu Grada Zagreba, odnosno općine, na čijem je području sjedište poduzeća.

⁷⁷ Stavak 4. članka 31. ZKG/95. Slijedom odredbe članka 87. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (Nar. nov. br. 90/92), općine, gradovi i županije utemeljene Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Nar. nov. br. 90/92), bile su u obvezi preuzeti nekretnine, pokretnine, financijska sredstva te prava i obveze dosadašnjih općina čiji su sljednik u roku od šest mjeseci od dana konstituiranja predstavničkog tijela tih jedinica. Sporove koji mogu nastati u provedbi navedene odredbe rješavale su sporazumno jedinice lokalne samouprave. U slučaju izostanka sporazumnog rješenja odluku o peruzimanju bila je ovlaštena donijeti arbitraža koju je imenovala Vlada Republike Hrvatske. Protiv odluke arbitraže nije bila dopuštena sudska zaštita.

⁷⁸ V. bilješka 75.

Grada Zagreba, odnosno općine, na čijem je području sjedište poduzeća).

Iz navedenog možemo zaključiti:

- objekti i uređaji komunalne infrastrukture koji su bili društveni kapital pravnih osoba registriranih za obavljanje komunalnih djelatnosti, koje na dan stupanja na snagu ZKG-a nisu izvršile pretvorbu društvenog vlasništva, tim danom postali su *zajedničko vlasništvo JLS organiziranih na području bivše općine prema sjedištu društva*.

- objekti i uređaji komunalne infrastrukture koji su bili kapital poduzeća koja su na dan stupanja na snagu ZKG-a izvršila pretvorbu društvenog vlasništva *vlasništvo su tih pravnih osoba*⁷⁹, čije su *dionice su preuzele u vlasništvo JLS*.

Nakon stupanja na snagu ZKG-a, JLS su mogle za obavljanje komunalnih djelatnosti osnovati trgovačka društva, odnosno ustanove u svom vlasništvu

Kada JLS u skladu sa stavkom 1. članka 4. ZKG-a osnuju trgovačko društvo (ili ustanovu) za obavljanje komunalnih djelatnosti, u pogledu objekata i uređaja komunalne infrastrukture kojih su one vlasnici⁸⁰ moguća su dva pravna rješenja. Društvenim ugovorom o osnivanju trgovačkog društva odnosno odlukom o osnivanju ustanove za obavljanje komunalnih djelatnosti, JLS mogu odrediti:

- da one ostaju vlasnici izgrađenih komunalnih objekata i uređaja te ih trgovačkom društvu odnosno ustanovi ustupaju na upravljanje radi obavljanja komunalne djelatnosti

- ili mogu novoosnovanom trgovačkom društvu odnosno ustanovi prenijeti vlasništvo na izgrađenim objektima i uređajima komunalne infrastrukture.

Iako je danas praksa glede ovog pitanja vrlo različita, ***prevladavaju slučajevi da se objekti i uređaji komunalne infrastrukture nalaze u***

⁷⁹ V. članak 390 a. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Nar. nov. br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/2000, 73/2000 i 114/01 i 79/06): "Trgovačko društvo kao pravni sljednik društvenog poduzeća, po završenoj pretvorbi društvenoga vlasništva, vlasnik je nekretnina koje su na dan procjene vrijednosti temeljnog kapitala u postupku pretvorbe ili privatizacije bile:

- društveno vlasništvo s pravom upravljanja, korištenja i raspolaganja društvenog poduzeća i

- koje su mogle biti predmet stjecanja prava vlasništva i

- čija je vrijednost procijenjena u kapital društva i koje su po nadležnom tijelu iskazane u kapitalu društva."

⁸⁰ Za objekte i uređaje komunalne infrastrukture koji služe za obavljanje komunalnih djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, prijevoza putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganja komunalnog otpada i tržnice na malo, koje je JLS stekla preuzimanjem društvenog kapitala pravnih osoba registriranih za obavljanje komunalnih djelatnosti (stavak 1. članka 31. ZKG/95). Objekti i uređaji komunalne infrastrukture – groblja, javna rasvjeta, nerazvrstane ceste i javne površine u vlasništvu su jedinice lokalne samouprave prema odredbama posebnih zakona.

vlasništvu trgovačkih društava, odnosno ustanova koja ih grade i održavaju⁸¹.

Kao prednost sustava vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture od strane pravnih osoba - trgovačkih društava (odnosno ustanova), ističe se mogućnost investiranja u izgradnju novih objekata i uređaja komunalne infrastrukture koristeći pogodnosti odbijanja predporeza u sustavu PDV-a⁸², što investicije izgradnje tih objekata i uređaja čini jeftinijima u odnosu kada bi investitor bile JLS (koje nisu u sustavu PDV-a)⁸³, te što je jedan od osnovnih razloga zbog kojih se u praksi preferira navedeni sustav vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Međutim, kada su objekti i uređaji komunalne infrastrukture u vlasništvu pravnih osoba – trgovačkih društava u vlasništvu JLS, koja obavljaju komunalne djelatnosti, njihova je pravna sudbina u slučaju stečaja toga trgovačkog društva neizvjesna⁸⁴, kao i daljnje ispunjenje obveze JLS da

⁸¹ V. D. Đerđa: „Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture“- Zabornik Pravnog fakulteta u Rijeci, volumen 27, Rijeka 2006. godine.

⁸² Prema stavku 1. i 9. članka 20. Zakona o porezu na dodanu vrijednost (Nar. nov. br. 47/95, 164/95, 105/99, 54/00, 73/00, 127/00, 48/04, 82/04 i 90/05) pretporez je iznos poreza na dodanu vrijednost iskazan na računima za isporuke dobara i usluge koje su drugi poduzetnici obavili poreznom obvezniku. Pretporezi se mogu odbiti ako njihov odbitak nije isključen prema stavicima 3., 5., 6., 7., 8. i 10. članka 20. Zakona i to u obračunskom razdoblju, u kojemu su primljeni računi za isporučena dobra ili obavljene usluge. Kod plaćenih predujmova predporez se može odbiti ako su primatelji predujmova izdali račun.

⁸³ JLS nije poduzetnik u smislu članka 29. Pravilnika o porezu na dodanu vrijednost (Nar. nov. br. 60/96, 113/97, 7/99, 112/99, 44/00, 63/00, 80/00, 109/00, 54/01, 58/03, 198/03, 55/04, 77/04 i 153/05) poduzetnik je, u smislu Zakona, svaka pravna i fizička osoba koja samostalno i trajno obavlja djelatnost s namjerom ostvarivanja prihoda. Samostalnost, trajnost i namjera ostvarivanja prihoda moraju postojati istodobno. V. Mišljenje Ministarstva financija Republike Hrvatske Klasa: 410-19/06-01/24, Urbroj: 513-07-21-01/06-2 od 7. ožujka 2006. godine na sljedeći način:

“Grad je doznačio komunalnom društvu sredstva za izgradnju mrtvačnice. Komunalno društvo je na temelju doznačenih sredstava koristilo pravo na odbitak predporeza po računima izvođača radova te je ukupnu vrijednost knjižilo u svoju imovinu. U svezi s navedenim, postavljen je upit je li komunalno društvo pri prijenosu objekta (mrtvačnice) na grad, obvezatno obračunati i platiti porez na dodanu vrijednost s obzirom na to daje prilikom izgradnje na temelju ulaznih računa koristilo predporez.

Groblje je, prema članku 1. Zakona o grobljima (Nar. nov. br. 19/98), ograđeni prostor zemljišta na kojem se nalaze grobna mjesta, prateće građevine i komunalna infrastruktura. Pratećim građevinama, između ostalog, smatraju se krematoriji, mrtvačnice i sl. Člankom 2. Zakona o grobljima propisano je da su groblja komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze.

S obzirom na to da po završetku gradnje objekt (mrtvačnica) koja je upisana u imovinu komunalnog društva, prelazi u vlasništvo jedinice lokalne samouprave, u ovom slučaju grada, komunalno društvo obvezatno je po završetku gradnje gradu dostaviti konačni obračun sa zaračunanim porezom na dodanu vrijednost, budući da je riječ o isporuci novoizgrađene građevine koja podliježe oporezivanju porezom na dodanu vrijednost u smislu članka 2. stavak 1. točka 1. Zakona o porezu na dodanu vrijednost.“

⁸⁴ Iako su slučajevi stečaja komunalnih trgovačkih društava izuzetno rijetki (npr. trgovačko

na svom području građanima osigura obavljanje komunalnih djelatnosti djelatnosti.

4.2.2. Izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture na temelju koncesije

Objekti i uređaji komunalne infrastrukture koji služe za obavljanje komunalnih djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, prijevoza putnika u javnom prometu, održavanja čistoće, odlaganja komunalnog otpada i tržnice na malo mogu se graditi na temelju koncesije. Koncesijom se u komunalnom gospodarstvu stječe pravo obavljanja komunalnih djelatnosti te izgradnja i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u cilju obavljanja komunalnih djelatnosti⁸⁵.

U ovom slučaju, vlasnik je komunalne infrastrukture koncesionar - osoba koja gradi i koristi objekte i uređaje komunalne infrastrukture u cilju obavljanja komunalnih djelatnosti, no to je vlasništvo privremeno i traje za vrijeme na koje je koncesionaru data koncesija.

Definiranje vlasništva po prestanku ugovora⁸⁶ jedan je od značajnih elemenata ugovora o koncesiji. Kako prema ZKG (stavak 4. članka 11.) koncesiju dodjeljuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pravnoj ili fizičkoj osobi registriranoj za obavljanje te djelatnosti, te je nedvojbeno da će po isteku koncesijskog odnosa vlasnik izgrađenih objekata i uređaja komunalne infrastrukture biti JLS.

4.2.3. Prijenos udjela, dionica ili suvlasničkih udjela Hrvatskih voda stečenih na temelju investiranja u izgradnju objekata i uređaja za korištenje vode za vodoopskrbu

U prilog mišljenju da objekti i uređaji komunalne infrastrukture mogu biti u vlasništvu komunalnih trgovačkih društava, odnosno ustanova ili u vlasništvu JLS jest propisani način rješavanja stečenih vlasničkih prava Hrvatskih voda na temelju odobrenih sredstava kao sudjelovanje u ulaganju za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture za vodoopskrbu,

društvo "Velkom" iz Velike Gorice), pitanje je izuzetno značajno za daljnju organizaciju obavljanja komunalnih djelatnosti i pružanje usluga građanima. V. D. Sarvan: "Trgovačka društva i ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave" – "Novi informator", br. 5449-5450, od 27. i 31. 05. 2006. godine.

⁸⁵ Članak 11., ZKG. Prema smjernici za primjenu ugovornih oblika Javno-privatnog partnerstva (Nar. nov. br. 98/06), jedan od najpoznatijih "isključivih ugovornih oblika JPP-a", često nazivan "koncesijski model", karakteriziran je izravnom vezom koja postoji između privatnog partnera i konačnog korisnika. Privatni partner pruža neposrednu uslugu konačnim korisnicima, "umjesto", iako pod kontrolom, javnog partnera. Drugo obilježje tog oblika je metoda naknade za koncesionara, koja se sastoji od pristojbi nametnutih konačnim korisnicima usluga i, ako je potrebno, dodatno potpomognutih subvencijama državnih tijela

⁸⁶ V. točka 5. podst.16. Smjernica za primjenu ugovornih oblika Javno-privatnog partnerstva (Nar. nov. br. 98/06)

na temelju kojega su Hrvatske vode kao davatelj sredstava stekle vlasnička prava (udjeli, dionice).

Prema točki 4. stavka 1. članka 2. Zakona o financiranju vodnog gospodarstva (Nar. nov. br. 107/95, 19/96 i 88/98 – u daljnjem tekstu ZFVG/95-98) sredstva za financiranje građenja novih vodnih građevina za korištenje vode za vodoopskrbu i za zaštitu voda, koje nisu u vlasništvu Republike Hrvatske, Hrvatske vode davale su kao:

- kreditna sredstva
- ili kao sudjelovanje u ulaganju na temelju kojega davatelj sredstava stječe vlasnička prava (udjeli, dionice).

Od navedenog načina financiranja izgradnje objekta i uređaja za korištenje vode za vodoopskrbu i za zaštitu voda koji nisu u vlasništvu Republike Hrvatske (tj. koji su od lokalnog značaja, odnosno objekti i uređaji za obavljanje komunalne djelatnosti opskrbe pitkom vodom), odustalo se, te je člancima 47. i 48. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju vodnog gospodarstva (Nar. nov. br. 150/05) propisano:

- postojeći *udjeli i dionice* Hrvatskih voda stečeni u komunalnim trgovačkim društvima, na temelju članka 2. točke 4. ZFVG/95-98 prenose se na ostale JLS imatelje udjela odnosno dionica u pojedinom komunalnom trgovačkom društvu, na svakog od njih, u omjeru u kojem u tom društvu, (ne računajući poslovne udjele/dionice Hrvatskih voda) , imaju poslovne udjele/dionice.

- postojeći *suvlasnički udio* Hrvatskih voda *stečen nad objektima komunalne infrastrukture* na temelju članka 2. točke 4. ZFVG/95-98 prenosi se na JLS , koja je s Hrvatskim vodama suvlasnik na toj infrastrukturi.

5. Umjesto zaključka

Objekti i uređaji komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj su u vlasništvu:

- JLS
- pravnih osoba (trgovačkih društava) koje obavljaju komunalne djelatnosti.

Svaki od navedenih oblika vlasništva ima određene prednosti i nedostatke glede obavljanja komunalnih djelatnosti kao osobitih gospodarskih djelatnosti.

U Republici Hrvatskoj tek predstoje značajna ulaganja u izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, koja će nužno potaknuti pitanje određivanja vlasnika objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a naročito pitanje njihova upisa u zemljišnim knjigama. Smatramo da bi stoga *de lege ferenda* bilo potrebno izričito odrediti tko je vlasnik objekata i uređaja komunalne infrastrukture, radi otklanjanja dvojbi i sporova u

neposrednoj provedbi zakona. Ovo je prethodno pitanje osobito značajno kod zaključivanja ugovora o javno-privatnom partnerstvu radi izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, te može predstavljati značajnu zapreku za unaprjeđenje odnosa u komunalnom gospodarstvu.

Izričito propisivanje zakonom tko može (ili jest) vlasnik objekata i uređaja komunalne infrastrukture, potrebno je radi otklanjanja dvojbi u neposrednoj primjeni zakona i osiguravanja kontinuiteta obavljanja komunalnih djelatnosti kao poslova iz lokalnog djelokruga JLS kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana.

Kako su komunalne djelatnosti određene kao poslovi iz lokalnog djelokruga JLS kojima se ostaruju potrebe građana, smatramo da je najsvrsishodnije odrediti JLS kao vlasnike objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

No, pri tome treba uzeti u obzir činjenicu da su već sada pojedini objekti i uređaji komunalne infrastrukture u vlasništvu drugih subjekata (primjerice, trgovačkih društava koje su osnovale JLS radi obavljanja komunalnih djelatnosti), te da se izmjenom vlasničkog statusa ne smiju pogoršati uvjeti poslovanja, odnosno obavljanja komunalnih djelatnosti tih pravnih subjekata.

Smatramo da bi zakonska rješenja morala biti motivirana zaštitom osobite namjene objekata i uređaja komunalne infrastrukture, na način da njihov promet bude isključen ili ograničen, a da se istovremeno omogući poslovanje trgovačkih društava u vlasništvu JLS koje obavljaju komunalnu djelatnost, pri čemu je naročito značajna činjenica da trgovačka društva u kojima JLS drže većinski dio dionica, odnosno udjela i koja obavljaju komunalne djelatnosti nemaju primarnu zadaću ostarivati dobit na tržištu, već osigurati redovito pružanje komunalnih usluga građanima (članak 2., ZKG).

Kratice upotrijebljene u tekstu

ZKG - (Nar. nov. br. 26/ 03- proč. tekst, 82/04, 110/04 - Uredba i 178/04)

ZKG/95 - (Nar. nov. br. 34/95)

ZZK - Zakona o zemljišnim knjigama (Nar. nov. br. 91/96, 68/98, 137/99, 114/01 i 100/04)

ZOPOP KD - Zakon o pretvorbi i organiziranju poduzeća u komunalnim djelatnostima i djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (Nar. nov. br. 91/92, 14/93 i 70/93)

Obvezatni napatuk - Obvezatni napatuk o primjeni odredaba Zakona o pretvorbi i organiziranju oduzeća u komunalnim djelatnostima i djelatnostima uređenja naselja i prostora, prijevoza putnika u gradskom i prigradskom prometu i djelatnosti uređenja i održavanja tržnica na malo (Nar. nov. br. 91/92) (Nar. nov. br. 10/93)

JLS – jedinice lokalne samouprave

Literatura

1. D. Damjanović, dipl. iur. "Vlasnički status nekretnina bivših društvenih poduzeća" Zagreb 2002. godine,
2. D. Đerđa: "Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture"- Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci volumen 27, Rijeka 2006. godine.
3. N. Gavella, T. Josipović, I. Gliha, V. Belaj, Z. Stipković: "Stvarno pravo", "Informator", Zagreb 1998. godine, str. 925.
4. Mr. sc. Jadranko Jug: "Pravni status općih dobara" – "Nekretnine u pravnom prometu", Ing. biro d.d., Zagreb, prosinac 2004. godine,
5. dr. Pero Krijan "Javne ovlasti 2", "Informator" br.4052 od 6. 01. 1993. godine,
6. Prof. dr. Dragan Medvedović: "Zakon o ustanovama s kratkim komentarima, napomenama i kazalom", "Informator", Zagreb, 1995. godine,
7. Morović-Pavić Ljerka "Vlasnička sudbina komunalnih objekata"; "Pravo i porezi", Zagreb, br 8/1999 i "Vlasništvo nad komunalnim objektima", "Slobodno poduzetništvo" br. 6/1999,
8. D. Sarvan: "Pravni status komunalnih objekata i uređaja" – "Informator", Zagreb, br. 4753 od 25.09.1999. godine,
9. D. Sarvan: "Pravni status objekata i uređaja komunalne infrastrukture", - "Novi Informator", Zagreb br. 5127 od 26. 04. 2003. godine,
10. D. Sarvan: "Pretvorba, raspolaganje i upravljanje nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave", - grupa autora: "Upravljanje nekretninama" – "Novi informator", Zagreb, 2004. godine,
11. D. Sarvan: "Trgovačka društva i ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave" – "Novi informator", br. 5449-5450 od 27. i 31. 05. 2006. godine.
12. M. Žuvela, sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske u. m.: "Propisi o grobljima u sudskoj praksi" – "Novi Informator", Zagreb,- "Male strenice" br. 5348 od 8.06.2005. godine,
13. M. Žuvela: "Vlasničkopravni odnosi - Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o zemljišnim knjigama" - "Organizator", Zagreb 2004. godine

Summary

TRANSFORMATION OF MUNICIPAL ENTERPRISES AND OWNERSHIP OVER OBJECTS AND DEVICES OF MUNICIPAL INFRASTRUCTURE

In this article the author emphasizes inexistence of explicit legislative regulation of ownership over objects and devices of municipal infrastructure. As a consequence, their owner is established in interpretation of different provisions and regulations, which in turn is not always accepted by all the subjects participating in actual application of the law.

In order to establish ownership over objects and devices of municipal

infrastructure it is important to analyze the process of transformation of municipal enterprises and provisions of special regulations. It can be concluded that the owner of the municipal objects, devices and infrastructure may be a commercial company (or institution) performing municipal services (public utilities) and owned by the units of local self-governance, or units of local self-government themselves.

Key words: *municipal enterprises, transformation, municipal infrastructure, ownership.*

Nedostaje sažetak na njemačkom.

Sommario

TRASFORMAZIONE DELLE IMPRESE COMUNALI E PROPRIETÀ DELLE STRUTTURE E DELLE ATTREZZATURE DELL'INFRASTRUTTURA MUNICIPALE

In questo lavoro l'autrice enfatizza l'inesistenza di un'esplicita regolamentazione legislativa della proprietà delle strutture e delle attrezzature dell'infrastruttura comunale, così che il loro proprietario è stabilito dall'interpretazione di differenti disposizioni, che di volta in volta non sono sempre accettate da parte di tutti i soggetti della diretta applicazione della legge.

Per stabilire la proprietà delle strutture e delle attrezzature dell'infrastruttura comunale è importante analizzare il processo di trasformazione delle imprese comunali e le disposizioni di regolamentazioni speciali, da cui si conclude che il proprietario delle strutture e delle attrezzature comunali può essere una società commerciale (o un'istituzione) che fornisce servizi comunali, appartenente a un'unità dell'autonomia locale, o un'unità dell'autonomia locale stessa.

Parole chiave: *imprese comunali, trasformazione, infrastruttura comunale, proprietà.*

