

Studija slučaja  
UDK: 005

Rad zaprimljen: 21.06.2022.

Rad prihvaćen: 08.08.2022.

# JE LI TRGOVAČKO DRUŠTVO KAO PREVLADAJUĆI ORGANIZACIJSKI OBLIK PRAVNIH OSOBA U SEKTORU KOMUNALNOG GOSPODARSTVA OPTIMALAN - PRIMJER VODOOPSKRBE?

*izv. prof. dr. sc. Ivor Altaras Penda, MBA*  
*Sveučilište Libertas, Zagreb, Hrvatska*  
*ivoraltaras@gmail.com*

## SAŽETAK RADA

Autor u ovome radu istražuje koji od zakonom ponuđenih organizacijskih oblika pravnih osoba najbolje odgovara djelatnostima komunalnog gospodarstva i to prema prirodi usluge koju oni nude. Činjenica je da je trgovačko društvo prevladavajući oblik pravnih osoba u sektoru komunalnog gospodarstva, ali je isto tako činjenica da trgovačka društva posluju na sasvim različitim temeljnim načelima u odnosu na ona načela na kojima počivaju komunalne djelatnosti. To u praksi stvara znatne poteškoće koji su u ovome radu prikazane na primjeru komunalnog (vodnog) sudskog spora nastalog na otoku Braču u mjestu Škrip 2021. godine između jedne bračke obitelji i lokanog komunalnog poduzeća. Istovremeno, zakonodavac je ponudio kvalitetnu alternativu za pravne osobe u sektoru komunalnog gospodarstva i to u obliku javnih ustanova. One su po svom zakonskom određenju vrlo pogodne za obavljanje komunalnih djelatnosti i pružanje komunalnih usluga, što se pretvara u moguće povoljno rješenje. Time bi se, potencijalno, mogle smanjiti socijalne tenzije i broj budućih sudskih tužbi komunalne tematike.

***Ključne riječi:*** *vodoopskrba, komunalno gospodarstvo, trgovačko društvo, otok Brač, Vodovod Brač d. o. o.*

## 1. UVOD

530. godine prije naše ere, u osvit zlatnog doba antičke Grčke (dok je grad Rim još bio tek u svojim povojima i pod upravljanjem Etruščana), jedan tiranin imenom Pizistar, kao vladar grada Atene, počeo je graditi vodoopskrbnu mrežu za svoj grad jer je uvidio da bunari na zemljištima svake pojedine obitelji nisu dovoljno dobro rješenje za sve veće potrebe za vodom sve brojnijeg stanovništva grada. Upustio se on u veliku infrastrukturnu, ekonomsku, graditeljsku i civilizacijsku pustolovinu stvaranja vodovodne mreže putem brojnih akvadukata kojima je u grad dopremana voda u velikim količinama i to sa mjesta udaljenih više od 20 kilometara. Bio je to potpuni novum. Glavni simbol tog novog umijeća izgradnje vodovoda bila je zgrada fontane pod imenom *Enneakrounos*<sup>1</sup> koja se nalazila na jugoistoku atenske Agore<sup>2</sup> gdje je završavao akvadukt. Specifikum ove fontane u cijelom tada poznatom Zapadnom svijetu bio je u tome što je ona bila prva fontana koja je imala javnu funkciju. Voda je po prvi puta dopremana ne u pojedine kuće, već na javni prostor dostupan svima. I još je k tomu voda u njoj bila potpuno besplatna za sve.

Nakon antičkih Grka na pijedestal povijesti došli su antički Rimljani koji su vodoopskrbni sustav Rimskog Carstva doveli do onovremenskog savršenstva. Tako je, recimo, voda u Rim dostavljana putem 11 akvadukata, a u jednom trenutku Rimljani su na raspolaganju imali čak 850 aktivnih javnih kupališta sa grijanom vodom. Osim akvadukata kojima su dovodili vodu u grad, Rimljani su uvidjeli i važnost odvoda otpadnih voda iz grada (radi sprečavanja potencijalnog širenja zaraznih bolesti i ostalih razloga) te su u tu svrhu izgradili prvi odvodni sustav tj. kanalizaciju, tzv. *Cloaca maxima* (Hopkins, 2007.).

Ova kratka uvodna povijesno-civilizacijska reminiscencija dobar je i višeslojan pokazatelj važnosti upravljanja komunalnim djelatnostima u pojedinim zajednicama. Isto tako, ovime otvaramo i one teme koje su u svojoj srži sasvim suvremene, a očito su zaokupljale i umove ljudi iz nekih davnih vremena.

Naime, i onda i danas, pružanje vodne usluge, kao tek jednog od segmenta pružanja i brojnih drugih javnih komunalnih usluga (odvoz i zbrinjavanje otpada, uređivanje javnih površina, dimnjačarski i pogrebni radovi i slično), predstavljalo je temelj za razvoj urbane sredine. A kako je u vremenu antičke Grčke politički život bio organiziran u gradovima-državama, razvoj grada ujedno je značio i razvoj države, a u doba Rima temeljem vodoopskrbnog sustava i sustava odvodnje možemo govoriti o preduvjetima za razvoj carstva. I bez posebne namjere da se ulazi u psihološki profil tadašnjih vladara i njihovih osnovnih motiva za izgradnju komunalnih sustava (je li u pitanju čisti altruiz-

---

<sup>1</sup> Zgrada je imala 120 kvadratnih metara čiji je ulaz bio ukrašen sa tri dorska stupa. Sam prostor je bio podijeljen u dvije manje prostorije u kojima su se nalazili bazeni u koje se konstantno tekla voda i to kroz devet otvora koji su bili ukrašeni stiliziranim lavljim glavama (Owens, 1982.).

<sup>2</sup> Agora je imala funkciju javnog prostora tj. okupljališta gdje se održavala skupština grada.

zam gospodara ili je ulog u komunalno gospodarstvo bio zalog da se ubere veći porezi od većeg broja ljudi i stekne grandioznija vojska?), činjenica je da je pružanje komunalnih usluga još u osvit civilizacije prepoznato kao iznimno važan element razvoja zajednice. Vidjeli smo, a što je zanimljivo samo po sebi, da su počeci izgradnje ovakvih velikih infrastrukturnih objekata bili vezani ne uz demokratski sustav odlučivanja (Grčku direktnu demokraciju ili Rimsku Republiku), već uz tiraniju i carstvo kao prevladavajući oblik vlasti.

I mi, na prostoru današnje Republike Hrvatske, imamo dugu i, što je još važnije, zapisanu povijest o odnosima među ljudima i to promatrano iz perspektive prava na korištenje vode. Tako je široj javnosti manje poznat naš prvi vodogospodarski zapis, tzv. *Pisani kamen*; velika kamena stijena u blizini mjesta Kosinjski Bakovac u općini Perušić u Ličko-senjskoj županiji, koja se nalazi na samim obroncima Begovače na Velebitu. Na toj stijeni još od 1. st. n. e. (između 30. i 70. g.) stoji natpis o odluci Rimskog suda o korištenju izvora vode i to u sporu koji je nastao između dva japodska plemena Ortoplina i Parentina. Tom odlukom daje se pravo pristupa Ortoplinima da uđu u područje Parentina (500 koraka i širine 1) i nesmetano za svoje potrebe koriste izvor vode.

Ovo sve nam izravno pokazuje kako je voda (kao izvor života) i naročito njezina dostupnost, ne samo gospodarsko-tehničko, već i duboko kulturološko pitanje.

Stoga, sada kada se ovim radom vraćamo u suvremeno doba i nastojimo razaznati trenutno stanje našeg odnosa prema vodi, glavni predmet ovoga rada jesu organizacijski oblici ustroja komunalnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj, a njegov temeljni cilj je razmotriti je li on legalan te ispunjava li svoju glavnu svrhu, a to je pružanje i održivost komunalnih javnih usluga.

## **2. ZAKONODAVNI OKVIR REGISTRACIJE POSLOVANJA KOMUNALNOG GOSPODARSTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Već u prvoj godini osnutka suverene Republike Hrvatske (u travnju 1991. godine) kao dio njezinog temeljnog zakonodavnog okvira, u Hrvatskom saboru, usvojen je i Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća te su u kasnijim godinama uslijedile izmjene i dopune tog zakona (Narodne novine, broj 19/91., 83/92., 94/93., 2/94., i 9/95.).

Temeljna svrha tog zakona izrečena je u njegovom 1. članku u kojem se navodi da se tim zakonom uređuje pretvorba poduzeća s društvenim kapitalom u poduzeća kojemu je određen vlasnik. To je društvena promjena čije posljedice, na pozitivan ali i negativan način, osjećamo sve do danas. Izlazak Hrvatske iz bivše SFRJ označio je ne samo prekid državno pravnih veza te višenacionalne zajednice, već je uvelike i promijenio tadašnje prevladavajuće političko-ekonomske odnose. Naime, kako i sam tekst ovoga zakona kaže, došlo je do bitne

transformacije društvenog vlasništva (bez precizno definiranog adresata vlasništva) na državno tj. privatno vlasništvo. Supstancijalno razmatrajući, mogli bismo ustvrditi da se ovom društveno-ekonomsko-političkom promjenom ujedno dogodio i kolosalni transfer vlasništva nad iznimno vrijednim postojećim dobrima na teritoriju Republike Hrvatske. Dakle, ovim zakonom u praksi se počelo provoditi ono što je hrvatski jezik usvojio kao frazeološki izraz, a to je „pretvorba i privatizacija“.

Iako je neosporna činjenica da je izvješće iz Državnog ureda za reviziju i tadašnje glavne državne revizorice Šime Krasić iz 2003. godine, podnesenog Hrvatskom saboru, jasno pokazalo da je velika većina tvrtki koje su promijenile svoje vlasnike prema spomenutom zakonu zapravo privatizirana na protupravni način, mi ćemo, za potrebe ovoga rada, krenuti od temeljne pretpostavke da je sama intencija zakona bila dobra. Odnosno, da su se promjenom društveno-političkih odnosa uistinu stekli svi uvjeti (i potreba) da prethodna društvena poduzeća dobiju nove vlasnike koji će se (ili bi se barem trebali) o stečenoj imovini brinuti na način opreznog gospodarstvenika i u „dobroj vjeri“. Zakon je također propisao da društva koja ulaze u postupak pretvorbe moraju se pretvoriti u trgovačka društva kapitala tj. ili u dionička društva (d. d.) ili u društva sa ograničenom odgovornošću (d. o. o.) i to prema čl. 4 Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (Ivanda i Goluža, 2008. str. 161).

Veliki broj društvenih poduzeća u kojima je pokrenut proces promjene vlasništva prema ovom zakonu su ujedno i privatizirana te su od društvenih poduzeća postali privatne kompanije. Međutim, ona društvena poduzeća koja su se bavila društvenim djelatnostima (socijalne i zdravstvene ustanove, kazališta, sportske organizacije i dr.), kao i ona poduzeća koja su imala monopolističku poziciju (najčešće infrastrukturne i komunalne djelatnosti kao npr. izgradnja cesta, željeznica, telekomunikacija, elektroprivreda, odašiljači i veze, pa i radiotelevizija i sl.), kao i ona poduzeća koja u svom djelokrugu rada vezana uz prirodna i rudna bogatstva (kao što su vode, šume, rude, pomorsko dobro i sl.) također su morala proći pretvorbu i privatizaciju, ali je njihova privatizacija mogla ići u više različitih smjerova. Ipak, i ove kompanije su uglavnom postajala dionička društva, društva sa ograničenom odgovornošću ili javne ustanove.

Najčešće su javna poduzeća pretvorena u dionička društva ili društva sa ograničenom odgovornošću kojima je, sve do danas, jedini osnivač i vlasnik Republika Hrvatska. Dakle, država. Primjeri za ovakav scenarij su: Hrvatske ceste d. o. o.; Hrvatska elektroprivreda d. d.;<sup>3</sup> Hrvatske željeznice d. o. o.<sup>4</sup> i dr.

---

<sup>3</sup> Već neko vrijeme se govori o potrebi drugog kruga privatiziranja Hrvatske elektroprivrede d. d. (HEP) kako bi u vlasničku strukturu ušli i drugi poduzetnici i mali investitori.

<sup>4</sup> Hrvatske željeznice d. o. o. u svom sastavu imaju i brojne druge tvrtke kao što su: HŽ Cargo d.o.o., HŽ Putnički prijevoz d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o. i druge.

Druga opcija je bila da se nakon pretvorbe društvenih poduzeća u javna poduzeća sa državom kao jedinim vlasnikom one privatiziraju tj. otvore i za druge investitore. Primjeri za ovakav scenarij događaja su slijedeće privatizacije: Hrvatske telekomunikacije d. d., Ina d. d. Petrokemija d. d., Odašiljači i veze d. o. o. i brojni drugi.

Treća mogućnost je bila pretvaranje javnih poduzeća u javne ustanove čiji je osnivač i jedini vlasnik, opet, Republika Hrvatska tj. država. Primjeri za to su: Javna ustanova „Hrvatske vode“ ili Javna ustanova „Hrvatska radio televizija“ (HRT). Zanimljivost je da iako je HRT registrirana kao javna ustanova, ona svoju djelatnost kao javnu služnu vrši samo u slučajevima elementarnih nepogoda, epidemija te izvanrednog ili ratnog stanja (Ivanda i Goluža, 2008. str. 165).

Činjenica je da se Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća odnosi na društvena poduzeća iz vremena bivše Jugoslavije koja su se u novim političko-ekonomskim okolnostima i nastankom Republike Hrvatske trebala preregistrirati. Kasniji zakonodavni okvir (odnosno onaj nakon 1991. godine) načine registriranja komunalnih djelatnosti dodatno proširuje, pa je tako u Zakonu o komunalnom gospodarstvu (NN 32/20) i to čl. 33. st. 1, definirano da se komunalnim djelatnostima mogu baviti:

1. trgovačka društva koje osnivaju jedinice lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno
2. javne ustanove koje osnivaju jedinice lokalne samouprave
3. službe – vlastiti pogoni koje osnivaju jedinica lokalne samouprave
4. pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji i
5. pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti

Pod pojmom komunalnih djelatnosti podrazumijevaju se brojne javne usluge kao što su:

- 1) komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture
  - a. održavanje nerazvrstanih cesta
  - b. održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima
  - c. održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda
  - d. održavanje javnih zelenih površina
  - e. održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene
  - f. održavanje groblja i krematorija unutar groblja
  - g. održavanje čistoće javnih površina
  - h. održavanje javne rasvjete
- 2) uslužne komunalne djelatnosti
  - a. usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
  - b. usluge javnih tržnica na malo

- c. usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja
- d. komunalni linijski prijevoz putnika
- e. obavljanje dimnjačarskih poslova.

Kako se navodi na mrežnim stranicama Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine<sup>5</sup> osim navedenog, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti i drugu djelatnost koja će se smatrati komunalnom djelatnosti i to:

1. ako se takvom djelatnošću kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo na području jedinice lokalne samouprave
2. ako po svom sadržaju i značenju djelatnost predstavlja nezamjenjiv uvjet života i rada u naselju
3. ako je pretežno uslužnog karaktera i
4. ako se obavlja prema načelima komunalnog gospodarstva.

Dakle, temeljem iznesenog odgovor na dio postavljenog pitanja iz cilja ovoga rada (a koje glasi: je li današnji prevladavajući organizacijski oblika ustroja komunalnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj, a to je trgovačko društvo, legalan?) nedvosmisleno jest potvrđan.

Pa ipak, ostaje još za odgovoriti je li ovakvo, iako legalno, rješenje organizacijskog oblika ustroja komunalnog gospodarstva ujedno i najsvrsishodniji s obzirom na prirodu usluge koje komunalne kompanije nude i logiku nastanka trgovačkih društva kao prevladavajućeg oblika pravnih osoba kroz koje se te komunalne usluge pružaju?

### **3. OTKRIVA LI PRAVNI SLUČAJ NA OTOKU BRAČU SUŠTINSKI PROBLEM ORGANIZACIJSKOG OBLIKA PRAVNIH OSOBA U SEKTORU KOMUNALNOG GOSPODARSTVA?**

Komunalno gospodarstvo, a što smo zorno vidjeli iz brojnih povijesnih, ali i suvremenih primjera, temelji se na dvije suštinske činjenice.

Prva činjenica je da se pri pružanju komunalnih usluga prvenstveno radi o javnoj usluzi od općeg interesa,<sup>6</sup> kojoj je glavni cilj da je ona dostupna svim ili što većem broju pripadnika neke (lokalne) zajednice. U tom kontekstu komunalne djelatnosti nesumnjivo spadaju u tzv. društvene djelatnosti, a zajednice koje takve usluge pružaju (a u određenoj razini ih pružaju sva suvremena društva) mogu za sebe reći da su razvili izvjesni stupanj socijalne države (welfare state). Zbog značaja pružanja javnih usluga za društvo na lokalnoj razini, ali i u cjelini, ove djelatnosti su u pravilu posebno zakonski i porezno tretirane te se na njih primjenjuju zakoni koji specifično reguliraju komunalne djelatnosti.

<sup>5</sup> <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/komunalno-gospodarstvo-8131/komunalne-djelatnosti/8538>

<sup>6</sup> Ovo je ujedno i odredba koja je zapisana u čl. 8. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

U Republici Hrvatskoj tako postoji Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 32/20), a ako govorimo specifično o pružanju vodnih usluga, to je, uz ostalo primjenjivo zakonodavstvo, dodatno regulirano i Zakonom o vodama (NN 84/21), Zakonom o vodnim uslugama (NN 66/19) te Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva (NN 66/19).

Druga činjenica se očituje u tome što je za pružanje komunalne usluge prethodno nužno izgraditi sveobuhvatnu i u pravilu vrlo skupu infrastrukturu koju, k tome, valja i kontinuirano održavati.<sup>7</sup> Ovo nas upućuje na stav da komunalne djelatnosti, pa tako i djelatnosti vodnog gospodarstva, imaju i svoju značajnu infrastrukturnu dimenziju. A glavna karakteristika izgradnje infrastrukture nas nužno dovodi do pitanja načina financiranja njezine izgradnje i održavanja što je regulirano čl. 4 Zakona o financiranju vodnog gospodarstva (NN 66/19) u kojem se izrijekom navodi da su izvori financiranja vodnog gospodarstva:

1. vodne naknade
2. cijena vodne usluge
3. državni proračun
4. proračuni lokalnih i/ili područnih (regionalnih) samoupravnih jedinica i
5. ostali izvori.

Dakle, neosporno je da su komunalne djelatnosti istovremeno i društvene i infrastrukturne. I upravo u ovome leži izvor potencijalnog sukoba svrsishodnog načina registriranja komunalnih djelatnosti. Naime, društvene djelatnosti i infrastrukturne djelatnosti se financiraju na sasvim različite, pa čak i oprečne, načine, a razlika u načinu financiranja može ovisiti i o tome je li u pitanju privatno ili državno vlasništvo. Društvene djelatnosti se u pravilu financiraju iz proračuna i/ili doprinosa tj. kroz javne poreze, odnosno kroz sustav fiskalne redistribucije, dok se klasične infrastrukturne djelatnosti financiraju temeljem investicija konkretnih vlasnika u skladu sa njihovim tržišnim motivima. S obzirom na to da je za investicijsku inicijativu nužni preduvjet znatan kapital, ovakve aktivnosti se u pravilu rade kroz društva kapitala kao najpogodniji pravni okvir za to. Ovaj segment poslovnog života zajednice reguliran je Zakonom o trgovačkim društvima (NN 40/19), Zakonom o obveznim odnosima (NN 126/21) i brojnim drugim zakonima koji često ustroj i djelatnost trgovačkih društava reguliraju sasvim različito u odnosu na ustroj i djelatnost javnih ustanova i tvrtki sa državnim monopolom.

---

<sup>7</sup> Zna se reći da je od investiranja u infrastrukturu skuplje samo ako se u infrastrukturu ne investira i obnavlja. Možda je za ovo upravo vodoopskrbni sustav najbolji primjer. Naime, prema najnovijim podacima iz 2022. godine od 25 komunalnih tvrtki u vlasništvu lokalnih jedinica koje pružaju vodne usluge, kod njih 23 utvrđeni su neprihvatljivo visoki gubici vode tj. prevelika razlika između zahvaćene i isporučene količine vode. I dok je prema Strategiji upravljanja vodama Republike Hrvatske, prihvatljiva vrijednost gubitaka 15-20 % (u EU do 18%), a natoč poduzimanju aktivnosti za njihovo smanjenje u javnom vodoopskrbnom sustavu, kod navedenih trgovačkih društava ona je utvrđena u rasponu od 25,5 do čak 74,5 % (Dozan, 2022.).

Izgleda da su upravo komunalne djelatnosti svojevrsna žrtva činjenice da su one istovremeno i društvene i infrastrukturne djelatnosti i to specifično pod državnom kontrolom, a to u praksi poprima nevjerojatne, pa čak i bizarne pravne oblike.

Upravo takva situacija nastala je u mjestu Škrip na otoku Braču 2021. godine kada se jedan tzv. obični spor neplaćanja vodnih usluga pretvorio u pravnu zavrzlamu u koju se osim tužitelja, Općinskog suda u Supetru i komunalnog poduzeća „Vodovod Brač d. o. o.“ kao i skupštine tog trgovačkog društva, upleo i Grad Supetar (kao pravni subjekt), Centar za socijalnu skrb u Supetru, Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Državni inspektorat, pa čak i Pučki pravobranitelj (Bašić, J., 2021.).

Namjera prikaza ovog konkretnog sudskog spora nikako nije svrstavati se na bilo čiju stranu, kao niti dovoditi u pitanje odluke suda ili motivaciju tužitelja. Međutim, cilj jest razmotriti ponuđenu argumentaciju svih involviranih sudionika ovog događaja jer su oni od temeljnog značaja za argumentaciju ovoga rada, a kojem je glavni cilj, podsjetimo se, preispitati svrsishodnost postojećih oblika registracije pravnih osoba koje se bave komunalnim djelatnostima i pružaju javne komunalne usluge. U tom smislu ovaj konkretni slučaj u potpunosti nadilazi samoga sebe i postaje temelj za sveobuhvatnu analizu postojećeg konstrukta pravne osobnosti komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj.

Dakle, sudski spor je nastao kada jedna obitelj (samohrana majka s malodobnim djetetom) iz bračkog mjesta Škrip duže vrijeme nije podmirivala svoje financijske obaveze nastale pružanjem vodne usluge koju monopolistički (temeljem Zakona o vodnim uslugama, čl. 8 st. 1) pruža tvrtka Vodovod Brač d. o. o. Obitelj je, svjesna svog dugovanja, sa tvrtkom Vodovod Brač d. o. o. dogovorila obročno plaćanje duga u 8 rata, ali niti to nije ispoštovano. Potom je obitelj zatražila da se dug umjesto u 8 rata isplati u 12 rata što je također tvrtki Vodovod Brač d. o. o. bilo prihvatljivo, ali dug nije bio podmiren niti na ovaj način. Potom je tvrtka Vodovod Brač d. o. o. od Grada Supetra zatražila da im se dostavi podatak je li navedena obitelj na popisu socijalno ugroženih obitelji,<sup>8</sup> što je Grad Supetar i napravio, ali se na tom popisu nije nalazila navedena obitelj. Tada su predstavnici spomenute bračke komunalne tvrtke odlučili obitelji poslati opomenu pred isključenje usluge, a sve u skladu sa ovlastima iz Zakona o vodnim uslugama (čl. 41, st. 3). Kako račun niti tada nije bio podmiren tvrtka Vodovod Brač d. o. o. je odlučila iskoristiti svoje zakonske ovlasti te je djelatnik tvrtke otišao na teren te je isključio obiteljsku kuću iz vodovodne mreže i zapečatio vodovodni priključak.

Međutim, tada je obitelj podnijela tužbu protiv tvrtke Vodovod Brač d.o.o. sa zahtjevom da se obiteljska kuća ponovno vrati u vodoopskrbnu mrežu. Dodatno, obitelj je poslala pisani apel Centru za socijalnu skrb te Gradu Supetru.

---

<sup>8</sup> Ispunjavajući time jedan od temeljnih načela komunalnog gospodarstva o pružanju komunalne usluge socijalno ugroženim skupinama stanovništva, a što je izrijekom navedeno u čl. 20 Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 32/20).



Osim toga, o događaju je informiran i Pučki pravobranitelj koji je zatražio da nadležne institucije (a to su, između ostalog, i Centar za socijalnu skrb te Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja) poduzmu žurne mjere prema tvrtki Vodovod Brač d. o. o.

Potom je uslijedilo zanimljivo rješenje suda, kojim se nalaže da tvrtka Vodovod Brač d. o. o. mora u roku od 24 sata ponovno priključiti obiteljski kuću na vodovodnu mrežu i osigurati nesmetanu opskrbu vodom sve do pravomoćnog okončanja sudskog postupka.

Sud je za ovakav svoj stav ponudio dva argumenta:

- 1) sud smatra da je Vodovod Brač d.o.o. ovakvim svojim postupanjem obitelji onemogućio normalan i dostojanstven život te je doprinio opasnosti nastanka potencijalno štetnih posljedica za zdravlje ljudi, a time i nenadoknadive štete ugrožavanjem zdravlja, i
- 2) sud smatra da tvrtka Vodovod Brač d.o.o. obustavu isporuke vode koristi kao isključivu mjeru prisilne naplate umjesto da je tvrtka pokrenula postupak prisilne naplate sudskim putem.<sup>9</sup>

U kontekstu socijalne države koja skrbi o dostupnosti javnih usluga svim svojim građanima i posljedično njihovoj dobrobiti, ovakvi izneseni argumenti suda itekako imaju smisla. Oni su i na tragu prvog stavka prvog članka Ustava Republike Hrvatske koji jasno i nedvosmisleno kaže da je Republika Hrvatska jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država (NN 5/14).

Ovdje nam se posebno valja osvrnuti na čl. 4, st. 1 Zakona o komunalnom gospodarstvu koji izričito navodi načela na kojima se komunalno gospodarstvo temelji (Tablica 1, lijevi stupac).

**Tablica 1:** Usporedba načela poslovanja komunalnog gospodarstva i logike nastanka trgovačkih društava

	Načela poslovanja komunalnog gospodarstva prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu (čl. 4, stavak 1)	Načela poslovanja trgovačkog društva prema temeljnoj logici nastanka trgovačkih društava
1.	Zaštita javnog interesa	Zaštita interesa vlasnika (tj. udjelničara ili dioničara)
2.	Razmjerne koristi	Maksimalizacija koristi za vlasnika
3.	Solidarnosti	Poslovna dominacija
4.	Javna služba	Privatni interes vlasnika trgovačkog društva
5.	Neprofitnosti	Profitabilnost
6.	Supsidijarnosti	Maksimalno širenje uslužne mreže
7.	Univerzalnosti i jednakosti pristupa	Ekskluzivitet i pristup usluzi prema ekonomskoj moći kupaca

<sup>9</sup> Za pretpostaviti je da se sud ovdje vodio zakonskom odredbom iz čl. 13 Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 32/20) u kojem se izrijekom navodi da je uskrata isporuke komunalnih usluga korisnicima moguća samo u iznimnim i opravdanim slučajevima.

	<b>Načela poslovanja komunalnog gospodarstva prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu (čl. 4, stavak 1)</b>	<b>Načela poslovanja trgovačkog društva prema temeljnoj logici nastanka trgovačkih društava</b>
8.	Prilagodljivosti	Prilagodljivost poslovnih procesa tržišnim uvjetima
9.	Kontinuitet obavljanja komunalnih djelatnosti	Kontinuitet pružanja uslužnih djelatnosti na tržišnim osnovama
10.	Kakvoća obavljanja komunalnih djelatnosti	Kakvoća pružene usluge u skladu sa tržišnim prilikama
11.	Ekonomičnosti i učinkovitosti usluge	Ekonomičnost i učinkovitost u poslovanju
12.	Zaštita korisnika, prostora i okoliša	Zaštita korisnika, prostora i okoliša unutar zakonom propisanih obaveza
13.	Sigurnosti	Sigurnost u skladu sa standardima i certifikatima
14.	Javnosti	Privatnost, uz poštovanje zakonom propisanog seta informacija koje se moraju javno objaviti
15.	Prihvatljivosti cijene komunalnih usluga	Kreiranje cijene u skladu sa tržišnim mogućnostima
16.	Zaštita ugroženih kategorija građana	Filantropija i porezne olakšice

*Izvor: Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 32/20)<sup>10</sup> i autorova sistematizacija*

Ovakav popis načela (još k tome i zakonom propisan) je i nastao s ciljem da ih se u praksi može primjenjivati i to baš konkretno pri pružanju komunalnih usluga, kao što je npr. vodna usluga. Ipak, komunalne usluge imaju svoju cijenu i ta cijena se mora platiti. U protivnom, neplatiše se izlažu riziku da im se temeljem neplaćanja komunalnih usluga i sudske presude o tome one prestanu pružati. Naime, niti jedno od navedenih načela iz Zakona o komunalnom gospodarstvu ne implicira da je komunalna usluga besplatna, niti da bi ona treba biti besplatna. Istina je da se ne plaća sama voda jer je ona nominalno besplatna, ali se zato plaća vodna usluga. Ovo se možda čini tek kao semantička razlika, ali upravo to postaje ključno jer se „besplatna voda“ može smatrati društvenom djelatnošću, dok se „vodna usluga“ može smatrati infrastrukturnom djelatnošću. O činjenici „besplatnosti vode“, ali istovremeno i nužnosti plaćanja komunalne vodne usluge (pojednostavljeno govoreći: voda je besplatna, ali vodovod nije) autor ovoga rada je već objavio zaseban znanstveni rad u kontekstu burzovnog trgovanja vodom u kojem iznosi tezu da je sintagma „besplatna voda“ tek lažna metafora koja se često koristi u želji da se istakne socijalna dimenzija značenja pružanja vodne usluge za održavanje dostojanstvenog života ljudi (Altaras Penda, 2021.).

<sup>10</sup> Popis načela komunalnog gospodarstva je sastavni dio čl. 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a svako pojedino načelo je dodatno detaljno objašnjeno u narednim člancima zakona (čl. 5 – 20) što ne ostavlja nikakve sumnje na što se konkretno mislio.

S druge strane, u ovome radu naglasak se stavlja na pitanje: kojem od oblika registriranja pravnih osoba pristaju ovako postavljena temeljna načela? I to prvenstveno iz perspektive činjenice da se komunalne djelatnosti, na koje se navedena načela odnose, mogu registrirati na različite načine kao što su: javna ustanove, vlastiti pogoni ili trgovačka društva (u obliku društava sa ograničenom odgovornošću ili dionička društva).

Na prikazanom primjeru sa otoka Brača vidimo da je otočno vodovodno komunalno poduzeće registrirano kao trgovačko društvo (društvo sa ograničenom odgovornošću) što se jasno može iščitati već i iz njegovog punog naziva. Dakle, u pitanju je trgovačko društvo koje pruža komunalne usluge i kojemu je komunalno gospodarstvo poslovna djelatnost. I upravo u tome nastaje temeljni problem koji se očituje u tome što bi se u poslovanju trgovačkog društva morala primijeniti načela koja proizlaze iz predmeta poslovanja tog trgovačkog društva, a to je komunalno gospodarstvo, za što su temeljna načela poslovanja propisana zakonom. No, jesu li zakonom propisana temeljna načela komunalnog gospodarstva (lijevi stupac tablice) ujedno i temeljna načela za poslovanje trgovačkih društava (desni stupac tablice)? Usporedimo li razloge nastanka i svrhu postojanja komunalnih usluga s jedne strane i trgovačkog društava s druge strane, dolazimo do uvida koja nam razotkriva izvore i suštinu razmatranog problema.

Iz ove usporedne tablice jasno je vidljivo da su temeljni postulati poslovanja trgovačkih društava i temeljna načela poslovanja unutar komunalnih djelatnosti izrazito suprotstavljeni i disparatni. Naprosto, logika postojanja jednih i drugih je različita.

Dakako, u socijalnoj državi postoji potreba i mora biti mjesta i za jedne i za druge, ali bi bilo logično da se njihov poslovni ustroj ne miješa unutar istog oblika pravne osobnosti, jer nas to dovodi u situacije koje su frustrirajuće za sve aktere koji sudjeluju u primopredaji komunalne usluge (kupca i prodavatelja javne usluge), kao i države koja regulira ovu socijalnu situaciju.

Socijalna osjetljivost, solidarnost, uzajamnost, neprofitnost, javnost usluge, opći interes, javno dobro, poseban tretman ekonomski depriviranih skupina građana i ostali socijalni koncepti su bez imalo sumnje divne i hvale vrijedne osobine karakteristične za društva u kojima postoji razvijena socijalna država, a čije je postojanje za društvenu koheziju od iznimne važnosti. Mnoga temeljna sociološka djela (poput radova Emila Durkheima, Maxa Webera, Georgesa Gurvitcha ili Anthonya Giddensa) nedvosmisleno nam ukazuju na činjenicu da su načela na kojima se temelji komunalno gospodarstvo, a koja su detaljno opisana u spomenutom zakonu, izvor društvene solidarnosti, a njihov eventualni izostanak izravno dovodi do društvene anomalije i rasapa društva u cjelini.

Ipak, ovakva argumentacija i moralni pristup primjeren je za „društvo ljudi“, a ne za „društvo kapitala“ kakva su po svojoj definiciji trgovačka društva. U

suprotnom, dolazimo u situaciju da se postojeći zakoni mogu naći u situaciji kolizije. A upravo je obavljanje komunalnih djelatnosti unutar trgovačkih društava jedna takva situacija. Jer Zakon o trgovačkim društvima kaže da trgovačko društvo nastaje i obavlja djelatnost radi stjecanja dobiti. To je temeljni smisao (raison d'être) nastanka trgovačkih društava. S druge strane, Zakon o komunalnom gospodarstvu govori o tome da je jedno od temeljnih načela komunalnih djelatnosti neprofitnost. Doslovno, ovaj zakon u čl. 9 kaže:

„Komunalne djelatnosti ne obavljaju se radi stjecanja dobiti, već radi osiguravanja isporuke komunalnih usluga korisnicima prema načelima komunalnog gospodarstva propisanim ovim Zakonom (načelo neprofitnosti).“

I dok jedan i drugi zakon sami po sebi imaju iznimnu važnost i svoju „publiku“, spoj komunalnih djelatnosti unutar trgovačkog društva kao organizacijskog oblika pravne osobe u javnom sektoru nužno dovodi do poteškoća. Jednu takvu poteškoću prikazali smo kroz primjer koji se dogodio u sudskom sporu na otoku Braču.

Sada nam postaje jasno da je u spomenutom pravnom slučaju sa Brača sud donosio odluke temeljem činjenice da je u pitanju komunalna djelatnost koja je po svojoj suštini ima element izvorne društvene djelatnosti, dok su predstavnici tvrtke Vodovod Brač d. o. o. spornoj situaciji pristupili s pozicije infrastrukturne djelatnosti i činjenice da štite poslovanje trgovačkog društva od mogućeg gubitka prihoda. Pritom, treba imati na umu i to da bi svjesni nemar gospodarstvenika po pitanju naplate potraživanja trgovačkog društva tom društvu mogao prouzročiti ekonomsku štetu te bi se takvo ponašanje odgovornih ljudi u kompaniji moglo okarakterizirati kao zloupotreba u gospodarskom poslovanju, a to je potencijalno kazneno djelo, temeljem čl. 273 Zakona o trgovačkim društvima (Radica, 2016.). Pa ipak, ovo je trgovačko društvo, vidjeli smo, doživjelo pravosudni i institucionalni pritisak sa ciljem da ga se prisili da se ne ponaša primarno kao trgovačko, već kao komunalno društvo.

Ovo nas upućuje na stav da smo se pri pravnom povezivanju komunalnih djelatnosti i trgovačkih društava doveli u situaciju sudara dvaju ravnopravnih i suprotstavljenih prava čije će se razrješavanje, očito, morati svaki puta tražiti putem suda i sudske prakse. Takva pravna situacija nije najsretnija opcija i sigurno se može izbjeći, čime bi se također izbjeglo zatrpavanje sudova (nepotrebnim) tužbama, a dodatno bi se relaksirala socijalna kohezija na razini lokalne uprave i samouprave, jer se tužbe iz domene komunalnih usluga u pravilu podižu upravo na toj razini državne organizacije.

Naš zakonodavac je ove činjenice itekako svjestan te je nastali problem pokušao riješiti uvođenjem čl. 34, st. 3 u Zakonu o komunalnom gospodarstvu čija odredba kaže:

„Trgovačko društvo koje uz povjerenu komunalnu djelatnost obavlja i drugu djelatnost od općeg interesa i/ili tržišnu gospodarsku djelatnost mora računovodstvene poslove za te djelatnosti obavljati odvojeno.“

Dakle, zakon nalaže da jedno te isto trgovačko društvo za svoje tržišne i/ili infrastrukturne djelatnosti mora imati zasebno i odvojeno računovodstvo od računovodstva koje ima za komunalne djelatnosti koje obavlja. Ovim pravnim manevrom zakonodavac je čak i na razini vođenja računovodstvene dokumentacije dao do znanja da je priroda komunalne usluge sasvim različita u odnosu na sve druge tržišne kategorije usluga. Pa ipak, trgovačko društvo će na kraju obračunskog razdoblja (kvartalno ili godišnje) morati iskazati konsolidirano financijsko izvješće koje će uključivati ostvarene rezultate u oba ova segmenta poslovanja. I dok je sasvim jasno da će u infrastrukturnom djelu svoga poslovanja trgovačko društvo napraviti apsolutno sve što je u njihovoj moći kako se ne bi doveli u rizik poslovanja sa gubitkom, ili nemogućnosti naplate svojih potraživanja, postavlja se pitanje: da li se, uz prezentiranu sudsku odluku sa Brača, trgovačkim društvima otvora put za nepovoljan scenarij poslovanja unutar segmenta društvenih djelatnosti iz komunalnog poslovanja i još ih se na to sili snagom zakona? Jer, ako se odlukom suda trgovačkom društvu nalaže da u ime socijalne osjetljivosti, načela neprofitabilnosti i/ili javnosti komunalne usluge, iako ona nije plaćena, tu uslugu ono mora nastaviti pružati sve do pravomoćne presude u sudskom sporu (koji kod nas može trajati i godinama), i ako bi to postalo poslovno pravilo a ne izuzetak, onda takva ponašanja potrošača postaju izravni poslovni rizik koji potencijalno ugrožava postojanje samog trgovačkog društva. Naročito u doba iznimno visokih stopa inflacije, u kakvim vremenima trenutno živimo i radimo. Da je taj rizik stvaran pokazuje i podatak da je Vlada Republike Hrvatske krajem 2021. godine donijela uredbu po kojoj nalaže da se ukupan broj vodoopskrbnih tvrtki smanji sa sadašnjih 156 na 41. To se primarno odnosi na mala komunalna poduzeća koja u pravilu posluju sa gubitkom. Zahtijevano smanjenje broja vodoopskrbnih tvrtki postiglo bi se njihovim pripajanjem većim komunalnim tvrtkama, ali je ovakav zahtjev Vlade Ustavni sud svojom odlukom privremeno zaustavio (Mikša 2022.).<sup>11</sup>

Naspram komunalnih tvrtki, sva ostala trgovačka društva koja se bave nekomunalnim djelatnostima imaju mogućnost samostalno raskidati poslovnu suradnju i dokinuti prodaju i pružanje svojih roba i usluga onim svojim kupcima koji robu ne plaćaju na vrijeme, pa tek potom, ako žele, mogu sudskim putem tražiti naplatu pružene a ne naplaćene robe ili usluge. Međutim, unutar komunalnih djelatnosti, vidimo, to nije tako. A tamo gdje neplaćanje odnosno odgo-

<sup>11</sup> Ovdje se postavlja logično poslovno pitanje: zašto bi neka „veća“ vodoopskrbno-komunalna tvrtka pristala na prisilnu akviziciju malog komunalnog poduzeća koje posluje s gubitkom? Ponekad takva poslovna logika postoji, ali je onda postupak M&A (mergers and acquisitions) rezultat poslovnog plana i poslovne odluke nakon provedene analize i dubinskog snimanja tvrtke koja se preuzima ili spaja, a ne rezultat prisile zbog odluke Vlade RH.

đeno plaćanje za isporučenu robu i uslugu biva sankcionirano tek sudskom pravomoćnom presudom, takvo ponašanje za potrošača postaje legitimna mogućnost izbora, protiv kojeg trgovačko društvo ne može reagirati i nema mogućnost utjecaja te su mu u tom smislu pravno vezane ruke. Time se navedena sudska praksa sa otoka Brača (a ona bi morala biti primjenjiva i ujednačena za sve) pretvara u vrstu moralnog hazarda kojeg svako racionalno trgovačko društvo nastoji izbjeći svim zakonskim sredstvima, baš kao što svim zakonskim sredstvima mora nastojati naplatiti svoja potraživanja i zaštititi svoje poslovanje.

Međutim, prema nenaplativim potraživanjima je moguć i nešto drugačiji pristup. Rizik nenaplativosti potraživanja je u određenoj mjeri uvijek prisutan i on predstavlja kalkulirani rizik za trgovačko društvo. U sektoru bankarstva primjerice, statistički gledano, izdani a nenaplativi krediti ne bi smjeli premašiti 5 % ukupno izdanih kredita. U Hrvatskoj se u vrijeme izbijanja poslovne krize izazvane mjerama za suzbijanje virusa SARS COV 2<sup>12</sup> postotak nenaplativih kredita kod banaka povećao na čak 16%. U takvim nepovoljnim poslovnim okolnostima brojne kreditne institucije i druga vjerovnička trgovačka društva (telekomunikacijski operateri, kritičarske kuće, privatne kompanije i drugi) koriste mogućnost prodaje svojih potraživanja trgovačkim društvima za otkup potraživanja (tzv. factoring društva) čime oni „čiste“ svoje bilance od loših plasmana. Ovakvu prodaju nenaplativih potraživanja čine i brojne hrvatske komunalne kompanije. To u praksi znači da su komunalna poduzeća procijenila da im se ne isplati čekati sudski epilog pokrenutog spora (na koji su, za razliku od drugih trgovačkih društava, primorani kako bi mogli prestati pružati svoju uslugu), već radije svoja potraživanja prodaju drugim trgovačkim društvima specijaliziranim za otkup potraživanja i to tek za mali postotak od ukupnog novčanog iznosa potraživanja. Ovakav poslovni odabir komunalnih trgovačkih društva, koliko god s aspekta racionalnog poslovanja itekako ima smisla i predstavlja sasvim razumnu poslovnu praksu, otvara određena moralna pitanja. S jedne strane, ako komunalna trgovačka poduzeća koja, ne zaboravimo, pružaju javnu uslugu, su putem faktoringa spremna na otpis velikog djela svojih potraživanja, nije li logično da takvu opciju prvotno ponude izravno potrošačima dužnicima tj. svojim kupcima komunalnih usluga? Ovdje već vidimo da se prema komunalnoj usluzi sve manje odnosimo kao javnom dobru, a sve više kao klasičnoj robi na tržištu. S druge strane, ako kupac komunalne usluge zna da će neplaćanjem isporučene usluge u jednom trenutku prouzročiti da se ona kod pružatelja komunalne usluge tretira kao nenaplativa te će mu biti ponuđen otkup duga uz pozamašni diskont, onda to dodatno potiče na (ne)kulturu neplaćanja. I tako smo se našli u začaranom moralnom krugu u kojem postaje jasno da se trguje dugom koji je ionako nastao pri pružanju javne i zakonom propisane neprofitne

---

<sup>12</sup> Kao što su privremeno prisilno zatvaranje poslovanja brojnih tvrtki (tzv. lock down), zabrana kretanja ljudi te njihovog ulaska u Hrvatsku, što je rezultiralo padom pokazatelja turističke sezone za 80% i druge mjere.

komunalne usluge i koju je sama komunalna tvrtka dobrim djelom spremna otpisati, ali ne u korist potrošača, već u korist vlastite bilance i faktoring društva. Izgleda da su se ovakvom praksom negdje po putu izgubila proklamirana načela zaštite korisnika komunalnih usluga, javne službe, neprofitnosti komunalne usluge te načelo zaštite ugroženih skupina građana.

#### **4. A ŠTO NEDOSTAJE JAVNIM USTANOVAMA ILI JAVNIM NEPROFITNIM ORGANIZACIJAMA KAO ORGANIZACIJSKOM OBLIKU PRAVNIH OSOBA U KOMUNALNOM GOSPODARSTVU?**

Za ovaj rad je, s obzirom na to da je unutar cjelokupnog kompleksa komunalnih djelatnosti u njegovom fokusu interesa pitanje organizacijskog ustroja pravnih osoba u segmentu vodnog gospodarstva, posebno znakovito da su Hrvatske vode, kao krovno tijelo za upravljanje vodama u Republici Hrvatskoj, registrirane upravo kao javna ustanova. To znači da su registrirane i da posluju po posebnom zakonu i to Zakonu o udrugama (NN127/19).

Taj zakon u čl. 2 st. 2 navodi da se ustanove osnivaju radi trajnog obavljanja djelatnosti od javnog interesa (sukladno posebnom zakonu), što komunalno gospodarstvo nedvojbeno jest.

U čl. 6 st. 1 se navodi da se ustanova osniva kao javna ustanova ako je djelatnost ili dio djelatnosti koju obavlja zakonom određena kao javna služba, što opet kod komunalnog gospodarstva jest slučaj.

U čl. 57 st. 2 se navodi da javne ustanove mogu ostvarivati dobit pružanjem usluga i/ili prodajom roba, a ta se dobit upotrebljava za obavljanje i razvoj djelatnosti ustanove u skladu s aktom o osnivanju i statutom.

U čl. 7 st. 1 ovog zakona se točno precizira tko može osnovati javnu ustanovu, a to su:

1. Republika Hrvatska
2. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i
3. druge pravne i fizičke osobe, ako je to posebnim zakonom izrijekom dopušteno

Već je u ovome radu rečeno da su javne ustanove uvedene kao mogućnost organizacijskog oblika pravnih osoba u komunalnom gospodarstvu i to kroz zakonodavstvo nastalo nakon 1991. godine. Javne ustanove kao pravne osobe u komunalnom gospodarstvu izgleda imaju puno više smisla nego što to imaju trgovačka društva kao prevladavajući oblik pravnih osoba koje djeluju unutar komunalnog gospodarstva, jer je njihovo zakonsko određenje puno bliže samoj svrsi komunalnih djelatnosti. Javne ustanove su upravo nastale zato da se kroz njih vrši javna usluga od javnog interesa kroz institut javne službe, a

ostvarena dobit se upotrebljava za unapređenje pružene usluge ili održavanje postojeće infrastrukture i gradnju nove.

Stoga ostaje otvoreno pitanje zašto se ovakva mogućnost ne koristi češće pri pružanju komunalnih usluga? Zapravo, po logici stvari upravo bi institut javne ustanove trebao biti prevladavajući oblik pravnih osoba koje vrše komunalnu djelatnost, a uopće ne trgovačka društva kao što je to sada slučaj. I to iz razloga što trgovačkim društvima nije u prirodi postojanja vršenje javne usluge od javnog interesa i to kroz institut javne službe. A naročito nije u prirodi postojanja trgovačkog društva da mu se odredbama komunalnog zakonodavstva propisuje kako će raspolagati sa ostvarenom dobiti i na što ju mora upotrijebiti, kao što to čini Zakon o vodnim uslugama koji u čl. 4. st. 4 navodi:

„Članska odnosno dioničarska prava u javnim isporučiteljima vodnih usluga ostvaruju se u korist građana i pravnih osoba koji koriste vodne usluge...”

Temeljem iznesenog, na našem primjeru bračkog komunalnog poduzeća, to bi u praksi značilo da bi umjesto postojanja trgovačkog društva „Vodovod Brač d. o. o.” trebali promišljati o postojanju Javne ustanove „Vodovod Brač”.

Prema čl. 9 Zakonu o ustanovama moguće je zamisliti i alternativni scenariji jer ovaj članak zakona nudi mogućnost da ustanove same mogu osnivati svoje podružnice (odjele, zavode, centre i sl.) koje nemaju pravnu osobnost te njima upravljaju krovne javne ustanove. U tom slučaju „Vodovod Brač” bi mogao biti podružnica npr. Javne ustanove Hrvatskih voda te bi tada njegovo puno službeno ime bilo „Javna ustanova Hrvatske vode – podružnica Vodovod Brač”.

Sve su ovo pravne mogućnosti kojima bi se povezala temeljna logika pravnog ustroja i srha pružanja komunalne usluge.

Dakako da nikako ne treba zaboraviti činjenicu, a koja je u ovome radu izričito navedena, da se komunalna djelatnost sastoji i od društvene i od infrastrukturne dimenzije. Za onu infrastrukturnu dimenziju koja uključuje izgradnju i održavanje skupe komunalne infrastrukture itekako ima logike zadržati trgovačka društva (d. o. o. ili d. d.), ali bi se pritom ta trgovačka društva trebala u potpunosti odvojiti od segmenta društvene dimenzije pružanja i naplate komunalnih usluga iz razloga koji su već navedeni u ovome radu, a koji su već sada umjetno odvojeni zakonskim zahtjevom za vođenjem zasebnog računovodstva za komunalne i druge javne ili tržišne djelatnosti trgovačkog društva.

Postoji mogućnost da se komunalne djelatnosti razmatraju i kao neprofitne djelatnosti koje bi mogle svoju funkciju vršiti unutar neprofitnih organizacija. Temeljem poznate činjenice da i neprofitne organizacije mogu ostvarivati profit koji potom po sili zakona moraju iskoristiti u svrhu razloga postojanja same neprofitne organizacije, poslovanje komunalnih djelatnosti bi se moglo podvesti i pod ovu kategoriju pravne organizacijske strukture. Ipak, kako neprofitne organizacije, još k tome ako su temeljem vršenja funkcije javne službe – one javne, dosadašnjim zakonima nisu predviđene kao mogući oblik regi-



striranja komunalnih djelatnosti to bi iziskivalo izmjene i dopune postojećeg zakonodavstva. Iako ovo jest opcija, možda je ona i nepotrebna, jer se komunalne djelatnosti sasvim solidno mogu provoditi kroz institut javnih ustanova koje već jesu dio postojećeg zakonodavnog okvira.

## 5. ZAKLJUČAK

Komunalno gospodarstvo kao dio seta javnih usluga što ih neko društvo pruža svojim građanima predstavlja srž društvenosti, a možemo reći i same suvremene civilizacije. Ponuda takvih usluga je dio razloga postojanja socijalne države, pa i poreznog sustava općenito, te s obzirom na to da građani plaćaju izgradnju komunalne infrastrukture oni imaju pravo na njezino korištenje. No osim kroz poreze građani plaćaju isporučenu uslugu i direktno putem vlastite participacije u trošku isporučenih dobara i usluga. Prevladavajuća praksa je pokazala da se isporuka javnih komunalnih usluga vrši preko trgovačkih društava koji su registrirani za komunalnu djelatnost. Ipak, komunalna djelatnost je po mnogim svojim temeljnim karakteristikama, ali i zakonodavnom okviru koji se na njih primjenjuje, različita u odnosu na ostale tržišne kategorije roba i usluga koje se na tržištu mogu nabaviti. Tu se prije svega misli na činjenicu da je zakonom određeno da se komunalne djelatnosti na lokalnom nivou vrše putem monopolističke pozicije trgovačkog društva koje tu uslugu pruža, te da se ta usluga temelji na načelu neprofitnosti i da ju u pitanju vršenje funkcije javne službe. Sve to nas upućuje na stav da trgovačko društvo kao oblik pravne osobe koja pruža takvu uslugu nije najpogodnije rješenje iako je ono sasvim legalno. Trgovačka društva postoje i posluju po principima tržišnih mehanizama te uvođenje javne usluge u takvo poslovno okruženje predstavlja svojevrsni pravni i faktični eksces koji u praksi poprima brojne svoje oblike. U ovome radu je na primjeru komunalnog sudskog spora nastalog na otoku Braču 2021. godine prikazana jedna takva situacija. Međutim, postojeći zakonodavni okvir nam pruža mogućnost da se ovakve sporne situacije smanje na najmanju moguću mjeru. Umjesto da se nekritički i društvene i infrastrukturne djelatnosti unutar komunalne usluge guraju unutar trgovačkih društava, postoji mogućnost upotrebe instituta javne ustanove čije je zakonsko ustrojstvo puno bliže prirodi i svrsi pružanja komunalnih usluga te time one postaju znatno pogodniji načina organizacijskog oblika pravnih osoba u sektoru komunalnog gospodarstva.

## LITERATURA:

1. Altaras Penda, I. (2021). Burzovno trgovanje vodom: rješenje za poslovni rizik ili inauguracija socijalnog hazarda?. *Acta Economica Et Turistica*, 7 (1), 3-40. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/257706> (Pristupano: 24. 3. 2022.)
2. Bašić, J. (2021.) Sud naložio Vodovodu Brač da postavi vodomjer i priključi obiteljsku kuću u Škripu na vodovodnu mrežu. Portal: Brač danas, 16.travnja 2021. [https://bracadanas.com/zanimljivosti/novi-udarac-sud-nalozio-vodovodu-brac-da-postavi-vodomjer-i-prikljuci-obiteljsku-kucu-u-skripu-na-vodovodnu-mrezu-u-obrazlozenju-naveo-vodovod-je-doprinio-opasnosti-nastanka-posljedica-za-zdravlje-l/?fbclid=IwAR1BQr1O6V5\\_mC4Ae1e54gOFweWKbOUWeOSE4DppvyvQJyn3-vJhEMHf5eQ](https://bracadanas.com/zanimljivosti/novi-udarac-sud-nalozio-vodovodu-brac-da-postavi-vodomjer-i-prikljuci-obiteljsku-kucu-u-skripu-na-vodovodnu-mrezu-u-obrazlozenju-naveo-vodovod-je-doprinio-opasnosti-nastanka-posljedica-za-zdravlje-l/?fbclid=IwAR1BQr1O6V5_mC4Ae1e54gOFweWKbOUWeOSE4DppvyvQJyn3-vJhEMHf5eQ) (Pristupano: 23. 2. 2022.)
3. Dozan, Jadranka (2022.) *Komunalnim vodoopskrbnim tvrtkama iscuri i do 75% vode*. Dostupno na: [https://www.poslovni.hr/hrvatska/komunalnim-vodoopskrbnim-tvrtkama-iscuri-i-do-75-vode-4331472?utm\\_source=Poslovni+dnevnik+registrirani+korisnici&utm\\_campaign=eaa7632f53-Poslovni\\_dnevnik\\_07\\_05\\_2019\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_b17f63f74e-eaa7632f53-142907853](https://www.poslovni.hr/hrvatska/komunalnim-vodoopskrbnim-tvrtkama-iscuri-i-do-75-vode-4331472?utm_source=Poslovni+dnevnik+registrirani+korisnici&utm_campaign=eaa7632f53-Poslovni_dnevnik_07_05_2019_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_b17f63f74e-eaa7632f53-142907853) (Pristupano: 1. 4. 2022.)
4. Hopkins, John N. N. (2007.) *The Cloaca Maxima and the Monumental Manipulation of water in Archaic Rome*. Institute of the Advanced Technology in the Humanities. (Pristupano: 25. 3. 2022.)
5. Ivanda, Stipe i Goluža Damir (2008.) *Trgovačka društva kao organizacijski oblik pravnih osoba u javnom sektoru*. Pravni vjesnik. Vol 24, No. 1. Pravni fakultet u Osijeku. Osijek (Pristupano 18. 3. 2022.)
6. Mikša, Željka (2022.) *Ustavni sud privremeno zaustavio Vladinu Uredbu o pripajanju manjih vodovoda, gradonačelnici: 'Naši argumenti ipak drže vodu'*. Dostupno na: [https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/hrvatska/4218300/ustavni-sud-privremeno-zaustavio-vladinu-uredbu-o-pripajanju-manjih-vodovoda-gradonacelnici-nasi-argumenti-ipak-drze-vodu/?utm\\_source=vijestiFB&utm\\_medium=post&utm\\_campaign=organic&utm\\_content=RTLdanas&fbclid=IwAR31TOxZSISAYk4rLLJRLpxajrk\\_\\_UpL09kUWebK104icPRDlw7iNSj\\_0Ns](https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/hrvatska/4218300/ustavni-sud-privremeno-zaustavio-vladinu-uredbu-o-pripajanju-manjih-vodovoda-gradonacelnici-nasi-argumenti-ipak-drze-vodu/?utm_source=vijestiFB&utm_medium=post&utm_campaign=organic&utm_content=RTLdanas&fbclid=IwAR31TOxZSISAYk4rLLJRLpxajrk__UpL09kUWebK104icPRDlw7iNSj_0Ns) (Pristupano 31. 3. 2022.)
7. Owens, E. (1982.) *The Enneakrounos fountain-house*. *The Journal of Hellenic Studies*, 102, 222-225. doi:10.2307/631145 (Pristupano: 29. 3. 2022.)
8. Radica, Veronika (2016.) *Odgovornost uprave trgovačkog društva za štetu*. Institut javnih financija. Dostupno na: <https://www.ijf.hr/upload/files/file/PV/2016/9/radica.pdf> (Pristupano. 27. 3. 2022.)
9. Ustav Republike Hrvatske – Narodne novine 5/14
10. Zakon o financiranju vodnog gospodarstva – Narodne novine 66/19
11. Zakon o komunalnom gospodarstvu – Narodne novine 32/20
12. Zakon o obveznim odnosima – Narodne novine 126/21
13. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća – Narodne novine 19/91
14. Zakon o trgovačkim društvima – Narodne novine 40/19
15. Zakon o udrugama – Narodne novine 127/19
16. Zakon o vodama – Narodne novine 84/21
17. Zakon o vodnim uslugama – Narodne novine 66/19
18. \*\*\* Komunalno gospodarstvo – Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine: <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/komunalno-gospodarstvo-8131/komunalne-djelatnosti/8538> (Pristupano 28. 3. 2022.)

## THE QUESTION OF PROPRIETY OF TRADING COMPANIES AS PREVALENT ORGANISATIONAL FORM OF LEGAL ENTITIES IN THE UTILITY SERVICE SECTOR - THE CASE OF WATER SUPPLY

### ABSTRACT

In this paper, the author studies which of the legally provided organisational forms of legal entities best suit the activities of utility service activities by nature of services they provide. The fact is that the current trading company is the prevailing form of legal entity within the sector of utility services, but it is also a fact that trading companies do business following very different fundamental principles in relation to the principles underlying the activities of utility service. In practice, this creates difficulties shown in this paper on the example of utility (water supply) legal dispute that appeared on the island of Brač in Škrip in 2021 between a family from Brač and the local utility service company. Simultaneously, the legislature offered a quality alternative for legal entities in the utility service sector in the form of public institutions. According to their legal definition, these are highly suitable for the performance of utility service activities and provision of utility services, turning into a possible favourable solution. This could, potentially, reduce social tensions and the number of future lawsuits within the utility service sector.

**Keywords:** *water supply, utility services, trading company, the island of Brač, Vodovod Brač Ltd.*