

# Problematika vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj

---

Đerđa, Dario

Source / Izvornik: **Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2009, 46, 167 - 187**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:399258>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-06**

**PRAVI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Dr. sc. Dario Đerđa, docent  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci

## PROBLEMATIKA VLASNIŠTVA OBJEKATA I UREĐAJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE U REPUBLICI HRVATSKOJ

UDK: 351. 824. 11 (497.5)

Primljeno: 10. 01. 2009.

Pregledni rad

Cilj je ovoga rada da lege lata analizirati vlasnički režim nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj. U radu se najprije određuju objekti i uređaji komunalne infrastrukture u Hrvatskoj te ukazuje na propuste u zakonodavstvu koji često u praksi dovode do nejasnoća i otvorenih pitanja vezanih uz vlasničkopravni status ovih objekata. Zatim se analiziraju objekti i uređaji komunalne infrastrukture u vlasništvu jedinica lokalne samouprave te se osvrće na izvore njihovog financiranja. Slijedi analiza vlasničkog statusa postojećih objekata i uređaja komunalne infrastrukture u trenutku kada jedinica lokalne samouprave osniva trgovačko društvo ili ustanovu za obavljanje neke komunalne djelatnosti te pitanje financiranja izgradnje novih objekata i nabave novih uređaja komunalne infrastrukture od strane ovih osoba. Konačno razmatra se pitanje vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se nalaze na javnom i općem dobru.

**Ključne riječi:** *komunalna infrastruktura, vlasništvo, Hrvatska.*

### 1. UVOD

Pružanje komunalnih usluga jedno je od najvažnijih pitanja svake lokalne zajednice. Štoviše, kako su komunalne djelatnosti od općeg društvenog interesa, može se ustvrditi kako bi danas život u gradovima i općinama bez njih bio potpuno nezamisliv.<sup>1</sup> Općenito gledajući komunalnim djelatnostima smatra se opskrba vodom, odvodnja otpadnih voda, opskrba plinom, električnom te

---

<sup>1</sup> Definirati komunalne djelatnosti nije jednostavno. Čak i članci koji se bave pitanjima općeg društvenog interesa stanovnika gradova i općina, pitanjima komunalnog gospodarstva, komunalnih poslova i sl., rijetko sadrže definiciju pojma komunalnih djelatnosti. Na problem nedostatka ove definicije ukazao je i Antić navodeći kako *«baš zbog svoje očiglednosti te zbog pretpostavke da svi vrlo dobro znaju što su to komunalne djelatnosti, definicije tih djelatnosti u literaturi su izuzetno rijetke, čak i kod autora, posebice domaćih, koji se bave raznim aspektima tih djelatnosti»*. Antić, Teodor, *Upravnopravni aspekti komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj*, magistarski rad, Zagreb, 2000., str. 5. U hrvatskoj pravnoj literaturi, komunalne djelatnosti određuju se kao *«one djelatnosti koje su po svom sadržaju i značenju nezamjenjivi uvjet života i rada ljudi te organizacija i zajednica u naselju...»*, Gatarić, Đuro, *Djelatnosti od posebnog društvenog interesa i javna ovlaštenja*, Narodne novine, Zagreb, 1986., str. 26., ili kao *«propisom posebno uređene djelatnosti, pretežno uslužnog karaktera, koje obavljaju ovlašteni subjekti, a kojima se kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo određenog područja»*. Antić, op. cit., str. 7.

toplinskom energijom, sakupljanje i zbrinjavanje kućnog otpada, izgradnja i održavanje cestovne mreže u jedinicama lokalne samouprave, uređivanje i održavanje javnih garaža i prostora za parkiranje, uređivanje i održavanje groblja, pogrebnih službi i krematorija, održavanje čistoće javnih površina, uređivanje i održavanje zelenih površina, javna rasvjeta, dimnjačarska djelatnost, prijevoz putnika u lokalnom javnom prijevozu, rad tržnica na veliko i malo, rad konzumnih mljekara, javnih pekara, komunalnih klaonica te druge slične djelatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe lokalnog karaktera.<sup>2</sup>

Pitanje vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture u Hrvatskoj aktualno je već više od 15 godina. Još je *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*<sup>3</sup> novoustrojenim općinama i gradovima podijelio nadležnost u vezi s uređenjem naselja, komunalnih objekata i obavljanja komunalnih djelatnosti. Njime je propisano prijelazno razdoblje u kojem je trebalo izvršiti diobu imovine između novonastalih općina na određenom području, a pitanje odlučivanja o imovini povuklo je i pitanje odlučivanja o komunalnoj infrastrukturi, imovini fondova u komunalnom gospodarstvu, imovini komunalnih poduzeća i dr. Međutim, unatoč prisutnosti ovoga problema, pitanju vlasništva nad komunalnom infrastrukturom do sada u Hrvatskoj nitko nije posvetio posebnu pozornost, što potvrđuje i vrlo oskudan broj radova koji se bave ovom tematikom.

Kako je izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture od interesa za Republiku Hrvatsku,<sup>4</sup> o njoj brigu treba voditi javna vlast. Tako prema članku 30. stavak 4. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave na temelju *Programa mjera za unaprjeđenje stanja u prostoru* i potrebe uređenja zemljišta u skladu s postavkama dokumenata prostornog uređenja, kao i u skladu s *Planom razvojnih programa* koji se donose na temelju

---

<sup>2</sup> Spektar komunalnih djelatnosti vrlo je širok te se razlikuje od države do države. U Švedskoj se, primjerice, komunalnim djelatnostima smatra izgradnja i održavanje lokalnih cesta, protupožarna zaštita, opskrba stanovništva vodom, odvodnja i zbrinjavanje otpadnih voda, opskrba plinom, električnom i toplinskom energijom, sakupljanje, odlaganje i zbrinjavanje otpada te rad lokalnih klaonica i hladnjača. Häggroth, Sören, *Swedish Local Government*, The Swedish Institute, Stockholm, 1999., str. 67.-70. Pored ovdje navedenih djelatnosti, u Italiji se komunalnim djelatnostima smatra i javni lokalni prijevoz te oglašavanje na javnim površinama. Norton, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government*, Elgar, Aldershot, 1994., str. 218. I Njemačka ima širok spektar komunalnih djelatnosti, koje obuhvaćaju opskrbu stanovništva pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, opskrbu električnom i toplinskom energijom te plinom, provođenje urbane komasacije, gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, izgradnju i održavanje gradskih i općinskih ulica, čišćenje ulica unutar granica mjesta uključivši i ulice, odnosno ceste višeg ranga koje se nalaze unutar granica mjesta, čišćenje ulica od snijega i leda u svrhu osiguravanja odvijanja prometa, skupljanje i odlaganje komunalnog otpada, gospodarenje vlastitim šumama, uređenje i održavanje groblja te uličnu rasvjetu. Vidi npr. članak 127. *Baugesetzbuch*, vom 23. September 2004., *Bundesgesetzblatt I, Bundesgesetzblatt*, vom 27. Juni 2002., *Bundesgesetzblatt I*, članak 47. i 49. *Landesstraßengesetz*, vom 15. Januar 1960., *Bundesgesetzblatt I, Abfallgesetz*, vom 27. August 1986., *Bundesgesetzblatt I*, članak 4. *Waldgesetz*, vom 1. September 1969., *Bundesgesetzblatt I*, i sl.

<sup>3</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*, Narodne novine, br. 90/92., 94/93., 117/93., 5/97., 17/99., 128/99., 51/00. i 105/00. Ovaj *Zakon* nije na snazi od stupanja na snagu *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 33/01., 129/05 i 109/07., dana 11. travnja 2001. godine.

<sup>4</sup> Članak 29. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04. i 178/04.

posebnih propisa, donosi *Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture* za svaku kalendarsku godinu. Ovaj *Program* obvezatno sadrži opis poslova s procjenom troškova za gradnju objekata i uređaja te za nabavu opreme, kao i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje *Programa* s naznakom izvora financiranja djelatnosti.<sup>5</sup>

Međutim, iako o izgradnji objekata i uređaja komunalne infrastrukture brigu vodi jedinica lokalne samouprave, to ne znači da je ona ujedno i vlasnik navedenih objekata i uređaja. Štoviše, u praksi su mnogo češći slučajevi da su vlasnici objekata i uređaja komunalne infrastrukture trgovačka društva koja obavljaju određene komunalne djelatnosti, a postoje i stajališta da su određeni objekti i uređaji komunalne infrastrukture javno dobro. Bitno je istaknuti da koliko je pitanje vlasništva nad komunalnom infrastrukturom pitanje građanskog, tj. stvarnog prava, ono se jednako toliko bitno treba sagledati i s aspekta upravnog prava, jer osiguranje nesmetanog uživanja komunalnih usluga svakako je jedna od najznačajnijih zadaća jedinica lokalne samouprave.

Cilj je ovoga rada *de lege lata* proanalizirati vlasnički režim nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj. U radu se najprije određuju objekti i uređaji komunalne infrastrukture u Hrvatskoj te ukazuje na propuste u zakonodavstvu koji često u praksi dovode do nejasnoća i otvorenih pitanja vezanih uz vlasničkopravni status ovih objekata. Zatim se analiziraju objekti i uređaji komunalne infrastrukture u vlasništvu jedinica lokalne samouprave te se osvrće na izvore njihovog financiranja. Slijedi analiza vlasničkog statusa postojećih objekata i uređaja komunalne infrastrukture u trenutku kada jedinica lokalne samouprave osniva trgovačko društvo ili ustanovu za obavljanje neke komunalne djelatnosti te pitanje financiranja izgradnje novih objekata i nabave novih uređaja komunalne infrastrukture od strane ovih osoba. Konačno razmatra se pitanje vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se nalaze na javnom i općem dobru.

## 2. OBJEKTI I UREĐAJI KOMUNALNE INFRASTRUKTURE

Komunalna infrastruktura, odnosno potpunije rečeno objekti i uređaji komunalne infrastrukture su objekti i uređaji kojima se obavljaju komunalne djelatnosti ili objekti i uređaji koji se koriste prilikom obavljanja ovih djelatnosti. Što će se u određenoj lokalnoj jedinici smatrati objektima i uređajima komunalne infrastrukture, usko je vezano uz djelatnosti koje se u njoj obavljaju kao komunalne.

<sup>5</sup> Slični primjeri mogu se naći i u usporednom pravu. Tako se financiranje i građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u Njemačkoj obavlja također na nivou jedinica lokalne samouprave, a uređeno je *Zakonom o općinama, Gemeindeordnung*, Bundesgesetzblatt, 1996., Teil I, i *Zakonom o komunalnim davanjima, Kommunalabgabengesetz*, Bundesgesetzblatt, 1993., Teil I, koji obuhvaća lokalne poreze, pristojbe i doprinose. Prema članku 123. stavak 1. njemačkog *Zakona o građenju, izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture* zadaća jedinice lokalne samouprave. Samo se u iznimnim slučajevima određenim drugim zakonskim propisima ili javnopravnim ugovorima pravo izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture može prenijeti na neku drugu osobu.

Stoga je odrediti komunalne djelatnosti u nekoj jedinici lokalne samouprave nužna pretpostavka za određivanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. U Hrvatskoj članak 3. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* enumerativno određuje komunalne djelatnosti. Ovim djelatnostima u Republici Hrvatskoj, dakle u svim jedinicama lokalne samouprave, smatraju se opskrba pitkom vodom,<sup>6</sup> odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda,<sup>7</sup> prijevoz putnika u javnom prometu,<sup>8</sup> održavanje čistoće,<sup>9</sup> odlaganje komunalnog otpada,<sup>10</sup> održavanje javnih površina,<sup>11</sup> održavanje nerazvrstanih cesta,<sup>12</sup> tržnice na malo,<sup>13</sup> održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika,<sup>14</sup> obavljanje dimnjačarskih poslova<sup>15</sup> i javna rasvjeta.<sup>16</sup>

Kako hrvatsko zakonodavstvo izričito ne propisuje što sve ulazi u opseg pojma „objekti i uređaji komunalne infrastrukture“,<sup>17</sup> odgovor na ovo pitanje izvodi se pravilima tumačenja. Sukladno navedenoj odredbi *Zakona o komunalnom gospodarstvu* može se zaključiti da se objektima i uređajima komunalne

<sup>6</sup> Pod opskrbom pitkom vodom razumijevaju se poslovi zahvaćanja, pročišćavanja i isporuke vode za piće.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Pod prijevozom putnika u javnom prometu razumijeva se prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave, za čija područja se prijevoz odvija, osim prijevoza željeznicom koji se uređuje posebnim propisima.

<sup>9</sup> Pod održavanjem čistoće razumijeva se čišćenje javnih površina te skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta utvrđena prema posebnim propisima.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Pod održavanjem javnih površina razumijeva se održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina te dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselje, kad se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Pod tržnicama na malo razumijeva se upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave u kojima se u skladu s tržišnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima.

<sup>14</sup> Pod održavanjem groblja i krematorija razumijeva se održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika te ukop i kremiranje pokojnika, a pod prijevozom pokojnika razumijeva se preuzimanje i prijevoz umrle osobe od mjesta smrti do mrtvačnice na groblju ili krematoriju.

<sup>15</sup> Pod obavljanjem dimnjačarskih poslova razumijeva se obveza čišćenja i kontrole dimovodnih objekata i uređaja za loženje.

<sup>16</sup> 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. Sve do 2004. godine pod komunalnim poslovima smatrali su se i opskrba građana plinom te opskrba toplinskom energijom, međutim, *Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 82/04., ove se djelatnosti više ne obavljaju kao komunalni poslovi.

<sup>17</sup> Što sve ulazi u opseg ovoga pojma donekle se može iščitati iz odredbe članka 30. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, koji uređuje pitanje financiranja građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

infrastrukture u Hrvatskoj danas smatraju objekti i uređaji namijenjeni opskrbi pitkom vodom, objekti i uređaji namijenjeni odvodnji i pročišćavanju otpadnih voda, objekti i uređaji namijenjeni prijevozu putnika u javnom prometu, objekti i uređaji namijenjeni održavanju čistoće, objekti i uređaji za odlaganje komunalnog otpada, objekti i uređaji za održavanje javnih površina, objekti i uređaji za održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, groblja te objekti i uređaji javne rasvjete. Međutim, ovaj popis objekata i uređaja komunalne infrastrukture nije zatvoren, jer članak 3. stavak 13. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* ovlašćuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave da svojom odlukom odredi i neke druge djelatnosti od lokalnog značenja koje će se smatrati komunalnim djelatnostima,<sup>18</sup> pa se stoga, i objekti namijenjeni obavljanju ovih djelatnosti također smatraju objektima i uređajima komunalne infrastrukture.

Nedostatno definiranje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u hrvatskom *Zakonu o komunalnom gospodarstvu*, nije jedini propust hrvatskog pravnog sustava u ovom području, jer ovaj *Zakon* ne sadrži niti odredbe o vlasništvu nad ovim objektima i uređajima. Jasan odgovor na pitanja vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture ne nudi ni *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*,<sup>19</sup> a u prilog određivanju vlasništva nad ovim objektima i uređajima ništa ne govore niti druge pravne norme hrvatskog pravnog sustava. Stoga se u Hrvatskoj pojavljuje zakonska praznina uređenja ovoga, kako za jedinice lokalne samouprave tako i za pravne osobe koje se bave obavljanjem komunalnih djelatnosti, izuzetno značajnog pravnog pitanja, posebno s obzirom na visoku vrijednost izgradnje ovih objekata i nabave uređaja, ali i visoke troškove njihova održavanja.

Upravo se izgradnja novih objekata i uređaja komunalne infrastrukture ponekad javlja kao pretpostavka za obavljanje komunalnih djelatnosti. Stoga privatne osobe koje se prema nekoj pravnoj osnovi spremaju započeti obavljati neku od ovih djelatnosti trebaju dobro izračunati isplati li se s ekonomskog aspekta započeti s izgradnjom objekata te nabavkom uređaja za njihovo obavljanje, te koliko stoji održavanje ovih objekata i uređaja. Konačno, ovim je osobama vrlo važno mogu li u predviđenom vremenu na koje im je, primjerice, dodijeljena koncesija ili im je ugovorom povjereno obavljanje određene djelatnosti, moguće povratiti uložena sredstva te još ostvariti i određenu dobit. Ovo pitanje značajno je i za jedinice lokalne samouprave koje se brinu o zadovoljavanju potreba od općeg društvenog interesa, a u koje, naravno, ulaze i sve komunalne djelatnosti. Jer, ukoliko netko drugi ne preuzme pružanje ovih usluga, to morati učiniti sama jedinica lokalne samouprave. Slijedom toga u svojem će proračunu kao jedini investitor trebati isplanirati sredstva za izgradnju svih nužnih objekata i nabavu uređaja komunalne infrastrukture.

---

<sup>18</sup> Tako su pojedini gradovi i općine komunalnim djelatnostima proglasili i neke druge djelatnosti, kao npr. održavanje gradskih kupališta, održavanje javnih satova, održavanje javnih fontana, održavanje javnih sanitarnih čvorova i sl.

<sup>19</sup> *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, Narodne novine, br. 91/96., 68/98., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06. i 141/06.



U Hrvatskoj se kao vrlo važno pitanje postavlja kako će ovaj problem riješiti male i siromašne općine. Blažević ističe kako su mnoge općine u Hrvatskoj formirane bez obzira na kriterij ekonomsko-financijskog kapaciteta. Tako, primjerice, čak 161 općina u Hrvatskoj troši više nego što zaradi, a 17 općina vlastitim prihodima ne može financirati niti plaće svojih upravnih službenika. Štoviše, problem poslovanja može se susresti i kod gradova, jer čak 33 hrvatska grada također troše više nego što zarađuju.<sup>20</sup>

Iz navedenih razloga čini se vrlo važnim pitanje u čijem su vlasništvu objekti i uređaji komunalne infrastrukture? Da li jedinica lokalne samouprave ili trgovačkih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost? Što se događa s vlasništvom nad ovim objektima po isteku ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova? Postaje li vlasnik objekata i uređaja komunalne infrastrukture jedinica lokalne samouprave ili oni ostaju u vlasništvu trgovačkog društva? i sl. U nekim je slučajevima, kao što su primjerice groblja i objekti i uređaji koji se koriste isključivo za javnu rasvjetu pitanje vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture riješeno zakonom. Međutim, u većini slučajeva zakon ne daje jasan odgovor. Stoga se opravdano može postaviti pitanje mogu li se objekti i uređaji komunalne infrastrukture, kao dobro od općeg interesa za zajednicu smatrati prema samoj prirodi stvari dobrom u javnom vlasništvu, konkretno vlasništvu jedinica lokalne samouprave? Ili, činjenica da ove objekte i uređaje gradi i nabavlja trgovačko društvo koje obavlja komunalne poslove jest snažna pretpostavka koja govori dovoljno u prilog vlasništva nad ovim objektima i uređajima. Konačno, što ukoliko neko trgovačko društvo obavlja djelatnost temeljem koncesije? Kakav je onda status objekata koji su mu potrebni za obavljanje koncesionirane javne službe te što ukoliko ova trgovačka društva investiraju u njihovu dogradnju te im povećavaju vrijednost?

U nedostatku pravnih normi koje uređuju ovo područje, na navedena pitanja odgovor se može dati samo tumačenjem pravnih propisa. Stoga se ovdje pozornost treba usmjeriti ponajprije na model obavljanja komunalne djelatnosti, koji uvelike može implicirati i odgovor na pitanje vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture.<sup>21</sup> Čini se da su u Hrvatskoj moguća tri rješenja vezana

---

<sup>20</sup> Prosječna hrvatska općina s 10 naselja, 3.600 stanovnika i 86 km<sup>2</sup> površine pripada kategoriji malih lokalnih jedinica u europskim razmjerima. Čak 35 općina (8%) obuhvaćaju samo jedno naselje, dok na drugom ekstremu ima 9 općina koje obuhvaćaju više od 40 naselja. Što se stanovništva tiče, na jednom ekstremu je 15 vrlo malih općina s manje od 1.000 stanovnika, a na drugom je 10 općina s preko 10.000 stanovnika. O tome više u Blažević, Robert, *Upravna znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2007., str. 371.-372.

<sup>21</sup> Komunalne djelatnosti danas se općenito obavljaju kroz jedan od ovih organizacijskih oblika: obavljanje komunalne službe pod neposrednim nadzorom lokalne uprave, osnivanje posebne pravne osobe za obavljanje komunalne službe te obavljanje komunalne službe od strane treće osobe. Vidi Pavić, Željko, *Upravnopravni aspekti urbanizacije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1988., str. 249. *Zakon o komunalnom gospodarstvu* u članku 4. stavak 1. propisuje da se komunalne djelatnosti u Hrvatskoj mogu obavljati putem trgovačkog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave, javne ustanove koju osniva jedinica lokalne samouprave, službe – vlastitog pogona koju osniva jedinica lokalne samouprave, pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji te pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova. Šukladno ovome *Zakonu*, i članak 74. *Statuta Grada Rijeke*, Službene novine Primorsko-goranske županije, br. 23/01., propisuje da Grad Rijeka osigurava

uz pravni status komunalnih objekata i uređaja. Prema jednom komunalni objekti i uređaji vlasništvo su jedinica lokalne samouprave. Prema drugom, komunalni objekti i uređaji vlasništvo su trgovačkih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost. Konačno, prema trećem komunalni objekti i uređaji su javno dobro. Iako se ova stajališta čine opravdanim, postavlja se pitanje koji su objekti i uređaji komunalne infrastrukture u čijem vlasništvu te što ukoliko u njihovu izgradnju sredstva zajednički ulažu i jedinice lokalne samouprave i trgovačka društva koja pružaju komunalne usluge. Na ova će se pitanja nastojati odgovoriti u nastavku ovoga rada.

### 3. OBJEKTI I UREĐAJI KOMUNALNE INFRASTRUKTURE U VLASNIŠTVU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Unatoč činjenici da u Hrvatskoj objekti i uređaji komunalne infrastrukture mogu biti u vlasništvu, odnosno suvlasništvu, i javnih i privatnih osoba, hrvatski zakonodavac izričito je riješio pitanje vlasništva nad grobljima kao objektima komunalne infrastrukture te nad objektima i uređajima javne rasvjete. Štoviše, ovdje nije ostavljeno na volju jedinicama lokalne samouprave, odnosno pravnim i fizičkim osobama koje obavljaju određenu komunalnu djelatnost da samostalno urede vlasničkopravna pitanja nad ovim objektima i uređajima, već je rješenje propisano samim zakonom.

Zakonom je izričito propisano da su groblja<sup>22</sup> u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Članak 2. *Zakona o grobljima* propisuje da su groblja komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba na čijem području se nalaze. Stoga je potrebu izgradnje groblja radi ukopa umrlih sa svoga područja, ako ukop nije osiguran na području druge jedinice lokalne samouprave, svojom odlukom dužno utvrditi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.<sup>23</sup> Naravno ovo predstavničko tijelo treba u obzir uzeti i mogućnost izgradnje te održavanja takvoga groblja s financijskog aspekta. Kako je građenje i rekonstrukcija groblja u interesu Republike Hrvatske, a groblja su objekti od općeg društvenog interesa,<sup>24</sup> u svrhu izgradnje groblja moguće je provesti i izvlaštenje. Postupak izvlaštenja zemljišta u ovu svrhu pokreće sama jedinica

---

obavljanje komunalnih, gospodarskih i društvenih djelatnosti osnivanjem trgovačkih društava, javnih ustanova i vlastitih pogona, ali i da obavljanje određenih javnih djelatnosti Grad Rijeka može povjeriti na temelju ugovora o koncesiji i drugim pravnim i fizičkim osobama. Ukoliko se osvrnemo na usporedno pravo, može se uočiti da i slovenski *Zakon o gospodarskim javnim službama* propisuje da se komunalne djelatnosti mogu obavljati u vlastitoj režiji jedinice lokalne samouprave, od strane javne ustanove, od strane javnog poduzeća ili putem koncesija. Članci 17. do 53. *Zakona o gospodarskih javnih službah*, Uradni list Republike Slovenije, št. 32/1993.

<sup>22</sup> Članak 1. stavak 2. *Zakona o grobljima*, Narodne novine, br. 19/98., propisuje: «Groblje je ograđeni prostor zemljišta na kojem se nalaze grobna mjesta, prateće građevine i komunalna infrastruktura.»

<sup>23</sup> Članak 3. *Zakona o grobljima*.

<sup>24</sup> Vidi članak 4. stavak 1. *Zakona o grobljima*.



lokalne samouprave,<sup>25</sup> što također ukazuje na vlasnički interes jedinice lokalne samouprave nad grobljima.

Ujedno, zakonom je propisano da su objekti i uređaji koji se koriste isključivo za javnu rasvjetu također u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Ovo rješenje izravno proizlazi iz članka 11. *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu* iz 1997. godine.<sup>26</sup> Njime je određeno da je Hrvatska elektroprivreda d.d. Zagreb obvezna bez naknade do 31. prosinca 1997. u stanju funkcionalne sposobnosti prenijeti u vlasništvo jedinica lokalne samouprave objekte i uređaje u svom vlasništvu, a koji se koriste isključivo za javnu rasvjetu. Time su objekti i uređaji javne rasvjete prešli iz privatnog vlasništva trgovačkog društva u vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Međutim, objekti i uređaji koji se koriste za obavljanje djelatnosti Hrvatske elektroprivrede, a istovremeno se koriste i za javnu rasvjetu, i dalje ostaju u vlasništvu Hrvatske elektroprivrede, dok jedinice lokalne samouprave na njima stječu samo pravo služnosti<sup>27</sup> za potrebe javne rasvjete.

U pravilu su jedinice lokalne samouprave vlasnici objekata i uređaja komunalne infrastrukture i u svim onim slučajevima kada se određena komunalna djelatnost obavlja u vlastitoj režiji lokalnih jedinica.<sup>28</sup> Sukladno članku 8. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* jedinicama lokalne samouprave otvorena je mogućnost za obavljanje komunalnih poslova osnovati vlastite pogone. U tom slučaju, komunalna djelatnost obavlja se putem odjela ili sektora gradske, odnosno općinske uprave, pod nadzorom izvršnog tijela te jedinice, a uz izravnu odgovornost prema predstavničkom tijelu lokalne vlasti.<sup>29</sup> Sredstva za rad u ovom se modelu obavljanja komunalnih poslova osiguravaju iz proračuna lokalne zajednice. Kako vlastiti pogon nema svojstvo pravne osobe,<sup>30</sup> jasno je da objekte i uređaje komunalne infrastrukture koji se koriste u obavljanju komunalne djelatnosti ovim

---

<sup>25</sup> Članak 4. stavak 2. *Zakona o grobljima*.

<sup>26</sup> *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu*, Narodne novine, br. 70/97.

<sup>27</sup> Pravo služnosti je stvarno pravo na tuđoj stvari na temelju kojega se ovlašteniku dopušta određeno korištenje tuđom stvari. Grbin, Ivo, Pravo služnosti, *Zakonitost*, br. 9-10., 1990., str. 1093. Stvarne služnosti su stvarna prava svakidašnjeg vlasnika jedne nekretnine (povlasna nekretnina ili dobro) da se za potrebe te nekretnine služi na određeni način nekretninom drugog vlasnika (poslužna nekretnina ili dobro) ili da zahtijeva od svagdašnjeg vlasnika poslužne nekretnine da se suzdržava od obavljanja određenih radnji koje bi inače imao pravo obavljati na svojoj nekretnini. Vedriš, Martin, Klarić, Petar, *Gradansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2001., str. 307.-309. Članak 174. stavak 1. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* propisuje: «Služnost je ograničeno stvarno pravo na nečijoj stvari koje ovlašćuje svojega nositelja da se na određeni način služi tom stvari (poslužna stvar) ma čija ona bila, a njezin svagdašnji vlasnik je dužan to trpjeti ili pak zbog toga glede nje nešto propuštati.».

<sup>28</sup> Sarvan ističe kako se u praksi osnivanje vlastitog pogona najčešće koristi za komunalne djelatnosti manjeg opsega, kao što je npr. uređenje javnih površina, u manjim jedinicama lokalne samouprave. Sarvan, Desanka, Komunalno gospodarstvo, *Slobodno poduzetništvo*, br. 5., 2000., str. 92.

<sup>29</sup> Npr., članak 7. *Pravilnika o poslovanju Vlastitog pogona Grada Vodnjana* propisuje kako vlastiti pogon djeluje u sustavu jedinice lokalne samouprave.

<sup>30</sup> Članak 9. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* propisuje da se vlastiti pogon osniva odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave na način i u postupku propisanim *Zakonom o komunalnom gospodarstvu* i na zakonu utemeljenim propisima. Slična odredba pronalazi se i u članku 78. *Statuta Grada Rijeke*, uz naznaku da vlastiti pogoni nemaju svojstvo pravne osobe.

modelom treba izgraditi i održavati upravo jedinica lokalne samouprave te su one, u pravilu, i vlasnici ovih objekata i uređaja.

Tako je primjerice, Općina Vodnjan osnovala vlastiti u pogon u svrhu obavljanja komunalnih djelatnosti upravljanja i održavanja groblja i održavanja javnih površina na području općine Vodnjan, a naročito čišćenje prometnica u naselju, održavanje zelenih površina, održavanje uređaja za oborinsku kanalizaciju, održavanje vodoskoka, javnih sanitarnih čvorova, nabavu urbane opreme i sadnog materijala te upravljanja i održavanja groblja u naselju Vodnjan, Galižana i Peroj. Ovaj je pogon samostalan u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, a za svoj rad, konkretno za osiguravanje trajnog i kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti koje su mu povjerene na obavljanje te za održavanje komunalnih objekata i uređaja koji služe u svrhu obavljanja tih komunalnih djelatnosti u stanju funkcionalne sposobnosti, odgovara načelniku, Poglavarstvu i Vijeću Općine Vodnjan. Materijalna sredstva za početak rada Vlastitog pogona, i to sredstva za rad djelatnika, poslovne prostorije i opremu, osiguravaju iz sredstava općinskog proračuna, dok se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti, koje obavlja Vlastiti pogon, uključujući nabavu potrebne opreme i njezino održavanje osiguravaju iz proračuna te iz sredstava komunalne naknade.<sup>31</sup> Posebna imovina Općine Vodnjan koju je ista osigurala za početak rada Vlastitog pogona, kao i imovina koju Vlastiti pogon stekne u obavljanju svoje djelatnosti može se opteretiti ili otuđiti samo uz pisanu suglasnost Poglavarstva Općine Vodnjan.<sup>32</sup>

Hrvatski *Zakon o komunalnom gospodarstvu* pobrinuo se da se objekti i uređaji komunalne infrastrukture ne samo grade, već i održavaju u stanju funkcionalne ispravnosti te je tu zadaću povjerio upravo jedinicama lokalne samouprave. Tako ovaj *Zakon* propisuje da su određeni prihodi koji se ostvaruju u kontekstu pružanja komunalnih usluga prihodi jedinica lokalne samouprave, a primarna namjena usmjerena im je upravo na izgradnju i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Članak 30. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* npr. propisuje da se građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za javne površine i nerazvrstane ceste financira iz komunalnog doprinosa, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesiju te drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom. Sve su ovo, naravno, prihodi jedinica lokalne samouprave. Stoga je za očekivati da će ovi objekti ili uređaji biti vlasništvo ove jedinice lokalne samouprave. Naravno, pod uvjetom da se takav objekt ili uređaj ne nalazi na dobru koje je izuzeto iz vlasničkog režima, pa prirastanjem postane sastavni dio tog dobra, ako ga ne razdvaja na zakonu osnovana koncesija. Nadalje, i članak 22. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* utvrđuje da su sredstva komunalne naknade, koja je inače prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, namijenjena financiranju obavljanja komunalnih djelatnosti odvodnje atmosferskih voda, održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina,

---

<sup>31</sup> Sredstva komunalne naknade sukladno članku 22. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* prihod su proračuna jedinice lokalne samouprave.

<sup>32</sup> Članci 1., 2. te 6. do 8. *Odluke o osnivanju Vlastitog pogona Općine Vodnjan*, Službene novine Općine Vodnjan, br. 2, 2002.

održavanja javnih površina, održavanja nerazvrstanih cesta, održavanja groblja i krematorija te javne rasvjete. Činjenica da upravo jedinica lokalne samouprave svojim sredstvima održava objekte i uređaje koji služe navedenim komunalnim djelatnostima, govore u prilog činjenici kako bi bilo dobro kada bi objekti i uređaji koji se tako održavaju bili u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.<sup>33</sup> Prilikom izgradnje ovih objekata i nabave uređaja kao investitor se javlja jedinica lokalne samouprave. Upravo ona s izvođačem radova sklapa ugovor o izvođenju javnih radova u svrhu izgradnje objekta komunalne infrastrukture, odnosno ugovor o nabavi uređaja potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti.<sup>34</sup> Ovdje dakle izgradnju cijeloga objekta, odnosno nabavku uređaja financira isključivo jedinica lokalne samouprave te su ovi objekti i uređaji u njezinom vlasništvu. Štoviše, u slučaju da treba provesti izvlaštenje ili djelomično izvlaštenje u slučaju da se objekt treba graditi na zemljištu u privatnom vlasništvu, a s vlasnikom se ne uspije sklopiti nagodba, upravo je jedinica lokalne samouprave korisnik takvog izvlaštenja. Prilikom izgradnje objekata i nabave uređaja ovdje, dakle ugovor sklapa jedinica lokalne samouprave u ulozu ulagatelja, s privatnom osobom, fizičkom ili pravnom, koja na sebe preuzima obvezu izvođenja ugovorenih radova, odnosno isporuke uređaja. Stoga, sav financijski rizik ovdje snosi jedinica lokalne samouprave, koja ujedno i osigurava sva potrebna sredstva. Povrat svih troškova koje je imao izvođač, radova odnosno isporučitelj uređaja osiguran je od strane naručitelja.<sup>35</sup>

Svakako je više nego poželjno da upravo jedinica lokalne samouprave sama izgradi i održava objekte i uređaje komunalne infrastrukture nužne za djelatnosti koje obavlja putem vlastitog pogona te bude njihov vlasnik. Dobar argument koji govori u prilog intenciji da objekti i uređaji komunalne infrastrukture budu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave istakla je Sarvan navodeći da komunalne djelatnosti kao javne službe čine osnovu urbanog življenja te ne trpe uskratu usluge radi značajnih posljedica koje bi takva uskrata usluga mogla uzrokovati.<sup>36</sup> Stoga su jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti dužne osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih

---

<sup>33</sup> U Njemačkoj je zakonom primjerice precizno utvrđeno što sve ulazi u troškove izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Članak 128. stavak 1. njemačkog *Zakona o građenju* propisuje da trošak izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture obuhvaća troškove za stjecanje u vlasništvo površina na kojima će se izgraditi objekti i uređaji komunalne infrastrukture, njihovo krčenje i raščišćavanje, izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture uključujući i izgradnju uređaja za odvodnju otpadnih voda i rasvjetu te preuzimanje već izgrađenih objekata i uređaja komunalne infrastrukture u vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Ne bi bilo loše ovakvu odredbu unijeti i u hrvatski *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, dio koji se odnosi na financiranje izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, jer bi se time znatno olakšalo određivanje vlasničkih udjela nad objektima i uređajima koji će se ubuduće graditi.

<sup>34</sup> U skladu s člankom 3. stavak 1. točka 2. *Zakona o javnoj nabavi*, Narodne novine, br. 110/07., prema ovom *Zakonu* su između ostalog obvezne postupati i jedinice lokalne samouprave.

<sup>35</sup> Od ovoga slučaja treba razlikovati situaciju u kojoj jedinica lokalne samouprave koncesijom daje drugoj osobi pravo izgradnje, ali i financiranja izgradnje objekta i uređaja komunalne infrastrukture. Ovdje sav financijski rizik izgradnje leži na koncesionaru, a objekt i uređaj izgrađen u režimu koncesije prelazi u vlasništvo koncedenta tek nakon protoka koncesijskog razdoblja.

<sup>36</sup> Sarvan, Desanka, Pravni status komunalnih objekata i uređaja, *Informator*, br. 4753., 1999., str. 8.

djelatnosti te osiguravati održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti.

#### **4. OBJEKTI I UREĐAJI KOMUNALNE INFRASTRUKTURE U VLASNIŠTVU TRGOVAČKIH DRUŠTAVA OSNOVANIH ZA OBAVLJANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI**

Najveći broj komunalnih poslova u Hrvatskoj se obavlja od u tu svrhu posebno osnovanih trgovačkih društava. Ova društva imaju izvjesnu samostalnost u upravljanju i financiranju, tj. imaju svoj proračun te pravo samostalnog sklapanja pravnih poslova. Međutim, u pravilu djeluju pod nadzorom njihovog predstavničkog ili, još češće, izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave.<sup>37</sup> Ova trgovačka društva – po pravnoj prirodi javna poduzeća – osnivaju se s ciljem obavljanja djelatnosti od općeg društvenog interesa.<sup>38</sup> Međutim, kako bi ovo poduzeće osnovano kao javno takvo i ostalo, te obavljalo ove važne poslove za svaku lokalnu zajednicu, članak 7. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* postavlja i jedno značajno ograničenje. Jedinica lokalne samouprave u trgovačkom društvu koje osniva u svrhu obavljanja komunalne službe mora držati i većinski dio dionica, odnosno udjela.<sup>39</sup>

Javna poduzeća dominantan su oblik organizacije i upravljanja na području krupne gospodarske infrastrukture. Naime, ulaz javnog sektora u polje gospodarske

---

<sup>37</sup> U mnogim zemljama lokalne vlasti osnivaju trgovačka društva, kako bi iskoristili njihovu veću slobodu i prilagodljivost u vezi s financiranjem, zapošljavanjem, upravljačkom strukturom i drugim elementima djelovanja. Politički nadzor nad poslovanjem takvog društva zadržava se imenovanjem izabranih članova jedinice lokalne samouprave i njezinih zaposlenika u upravu društva. Antić, op. cit., str. 51.

<sup>38</sup> Javnim poduzećima u pravnoj teoriji smatraju se poduzeća u javnom vlasništvu, tj. vlasništvu države ili jedinica lokalne samouprave. To su poduzeća koja nude bitna dobra i usluge, a često imaju i monopolni položaj na tržištu. Podložna su javnoj upravi koja bi trebala osigurati da ona posluju u javnom interesu. Javno poduzeće u sebi sadrži dvije važne komponente: komponentu javnosti i komponentu tržišnosti. Komponenta javnosti ogleđa se kroz donošenje poslovnih odluka od strane javne vlasti koja je ujedno i vlasnik kapitala. Ove odluke vežu se uz šire društvene interese, a nisu isključivo usmjerene na postizanje financijske dobiti. Dobit koju ostvaruju u pravilu se propisuje ukupnim javnim prihodima. Pitanje odgovornosti riješeno je tako da javno poduzeće, tj. tijela javnog poduzeća, odgovara, tj. odgovaraju, za svoje poslovanje vlasniku, tj. državi, a to znači zapravo predstavničkom tijelu kao predstavniku i zaštitniku javnih interesa. Druga komponenta, komponenta tržišnosti odnosi se na tržišno poslovanje javnih poduzeća. Javna poduzeća podvrgnuta su stalnoj tržišnoj provjeri, jer se očekuje da budu financijski sposobna u dužem vremenskom razdoblju. Drugi element tržišne komponente ogleđa se u činjenici da cijene koje javno poduzeće naplaćuje za svoje usluge trebaju biti kreirane tako da pokrivaju granične troškove poslovanja poduzeća. Općenito gledajući, razlozi osnivanja javnih poduzeća su mnogi, no nema sumnje da je najvažniji razlog potencijalni tržišni neuspjeh. Bez javnog utjecaja takva bi poduzeća često bila nerentabilna, uz nedovoljnu proizvodnju i previsoke cijene. Takva bi situacija, smatra Žunić Kovačević, bila posebno prisutna u javnim komunalnim uslugama. Žunić Kovačević, Nataša, *Problemi financiranja krupne gospodarske i urbane infrastrukture – o financiranju javnih poduzeća*, *Hrvatska javna uprava*, god. 8., br. 1., 2008., str. 207.

<sup>39</sup> Utvrđivanje vlasništva nekog poduzeća rješava se tako da se vlasnikom poduzeća smatra javna vlast ili privatna osoba koja posjeduje sve ili većinu (preko 50%) dionica ili druge vrste trajnog kapitala poduzeća.

infrastrukture opravdava se činjenicom da je riječ o obavljanju usluga koje ne nose dobit, ali razlozi, političke i gospodarske naravi, nalažu obavljanje takvih usluga. Zbog neostvarivanja dobiti u pravilu privatna poduzeća ne ulažu u područje takvih djelatnosti. Ne manje važan razlog gotovo isključive prisutnosti i dominacije javnog sektora u navedenom području leži i u činjenici postojanja proizvodnih i uslužnih monopola. Konačno, razlog financiranja gospodarske infrastrukture nalazi se i u obilježjima gospodarske infrastrukture kao javne službe, jer se njezinim razvojem, bez sumnje, ostvaruju širi društveni interesi.<sup>40</sup>

Obavljanje komunalnih poslova putem za to osnovanog trgovačkog društva posebno je zastupljeno u gradovima ili u više općina koje zajedno uređuju obavljanje komunalnih poslova. Tako je, primjerice, Grad Rijeka osnivač komunalnog društva Autotrolej za prijevoz putnika u javnom gradskom prijevozu, komunalnog društva Kozala za uređenje i održavanje groblja, pogrebne, grobarske i klesarske usluge, komunalnog društva Čistoća za održavanje čistoće i gospodarenje otpadom, komunalnog društva Vodovod i kanalizacija za opskrbu pitkom vodom te odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, komunalnog društva Rijeka promet za održavanje nerazvrstanih cesta i javno prometnih površina u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, poboljšanje razine kvalitete uređenja prometa na području Grada i upravljanje javnim parkiralištima te Ekoplus za gospodarenje otpadom. S druge strane, u manjim jedinicama lokalne samouprave najčešće se osniva jedno komunalno društvo sa zadaćom obavljanja više komunalnih djelatnosti. Tako je, primjerice, u Gradu Čakovcu osnovano Gradsko komunalno poduzeće Čakom d.o.o. u svrhu obavljanja sljedećih komunalnih djelatnosti: opskrba toplinskom energijom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova, održavanje javnih zelenih površina, organiziranje i održavanje sajmovi i izložbi, uređenje i održavanje cesta i prometnica, zelenih površina i prometne signalizacije, pauk-službe, prometa u mirovanju te uređenje, održavanje i naplata parkirališta te drugih poslova. Na otoku Krku sve su općine zajednički osnovale trgovačko društvo Ponikve d.o.o. za komunalne djelatnosti koje se bavi skupljanjem, pročišćavanjem i distribucijom vode, uklanjanjem otpadnih voda, odvozom smeća i sličnim djelatnostima, zatim odlaganjem komunalnog otpada, održavanjem čistoće, održavanjem groblja i krematorija te obavljanjem pogrebnih poslova, održavanjem javnih površina i plaža, izradom i montažom gradskih i mjesnih cjevovoda i priključaka, tržnicama na malo, uređenjem i održavanjem javnih izljeva, cisterni i bunara, baždarenjem i popravkom vodomjera, geodetskim premjeravanjem, premjeravanjem terena te industrijskim i građevinskim premjeravanjem.<sup>41</sup>

Kada jedinice lokalne samouprave u skladu s člankom 4. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* osnuju trgovačko društvo ili ustanovu za obavljanje komunalnih djelatnosti, u pogledu objekata i uređaja komunalne infrastrukture

---

<sup>40</sup> Žunić Kovačević, op. cit., str. 209.

<sup>41</sup> Članak 4. *Društvenog ugovora Trgovačkog društva Ponikve d.o.o.*

kojih su one vlasnici, moguća su dva pravna rješenja. Društvenim ugovorom o osnivaju trgovačkog društava za obavljanje komunalnih djelatnosti jedinice lokalne samouprave mogu odrediti da one ostaju vlasnici već izgrađenih komunalnih objekata i postojećih uređaja te ih trgovačkom društvu ustupaju na upravljanje u svrhu obavljanja komunalne djelatnosti. S druge strane, jedinice lokalne samouprave mogu novoosnovanom trgovačkom društvu prenijeti vlasništvo nad izgrađenim objektima i postojećim uređajima komunalne infrastrukture.<sup>42</sup> Iako je danas praksa glede ovog pitanja različita, prevladavaju slučajevi da se objekti i uređaji komunalne infrastrukture nalaze u vlasništvu trgovačkih društava koja ih dalje grade i održavaju.

U okviru svoje redovite djelatnosti komunalna društva održavaju i u pravilu šire mrežu objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Pored sredstava osnivača ovdje postoje i drugi, iznimno važni i ne tako kratkotrajni, izvori financijskih sredstava potrebnih za uspješno obavljanje poslovanja ovih poduzeća, a poglavito za izgradnju objekata te nabavku uređaja komunalne infrastrukture. Tako članak 19. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* primjerice propisuje kako se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti, osiguravaju iz cijene komunalne usluge, komunalne naknade, iz proračuna jedinice lokalne samouprave te iz drugih izvora po posebnim propisima. Pri financiranju komunalnih djelatnosti Žunić Kovačević govori o dvojnem instrumentariju. Prvi, instrumenti poslovnog financiranja zapravo su prihodi na osnovi cijena usluga komunalnih djelatnosti. Drugi su instrumenti javnog financiranja poput prihoda na osnovi komunalne naknade, proračunska sredstva, sredstva iz doprinosa i sredstva iz drugih izvora po posebnim propisima.<sup>43</sup>

*Zakon o komunalnom gospodarstvu* propisuje da se određena sredstva planski namjenjuju izgradnji i održavanju objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Tako se, primjerice, sukladno članku 30. stavak 2. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* objekti i uređaji komunalne infrastrukture, nabava opreme za opskrbu pitkom vodom te za odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda financira iz cijene komunalne usluge, naknade za priključenje, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesije te drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom. Slično i stavak 3. istog članka određuje kako se građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabava opreme za prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo financira iz cijene komunalne usluge, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesije te drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom.

Kako cijenu komunalne usluge plaćaju vlasnici nekretnina isporučitelju usluge, ona predstavlja naknadu korisnika za primljenu uslugu. Iz cijene komunalne usluge osiguravaju se sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, osim odvodnje atmosferskih voda, prijevoza putnika u javnom prometu, održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi

---

<sup>42</sup> O tome vidi u Sarvan, Pravni, op. cit., str. 8.

<sup>43</sup> Žunić Kovačević, op. cit., str. 213.



na skupljanje i odvoz komunalnog otpada, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, prijevoz pokojnika i obavljanje dimnjačarskih poslova.<sup>44</sup> Visinu cijene, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga određuje isporučitelj usluge, a cijena komunalne usluge može sadržavati i iznos za održavanje i financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području ili za potrebe jedinice lokalne samouprave na kojemu se isporučuje komunalna usluga, u skladu s *Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture*. Ukoliko je to slučaj, ova se sredstva iskazuju posebno te se doznajuju u proračun jedinice lokalne samouprave prema postupku koji će propisati ministar financija, a mogu se upotrebljavati isključivo za namjene izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Pri svakoj promjeni cijene usluga koje pružaju ova poduzeća mora se prethodno obavijestiti jedinica lokalne vlasti na području koje se pružaju usluge. To je potrebno kako bi predstavničko tijelo lokalne jedinice provjerilo cijene te izvijestilo nadležno ministarstvo i urede državne uprave u županiji. Nadzor nad visinom cijena komunalnih usluga u nadležnosti je Državnog inspektorata.<sup>45</sup>

Naknada za priključenje, naprotiv, prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave te je namijenjena upravo financiranju građenja objekata i nabave uređaja komunalne infrastrukture u skladu s *Programom građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture*.<sup>46</sup> Ove naknade plaćaju novi potrošači, odnosno postojeći potrošači koji traže povećanje kapaciteta. Prihodi komunalnih naknada, pa tako i naknade za priključenje su namjenski prihodi, budući da *Zakon* određuje svrhu trošenja takvo prikupljenih prihoda. U pravilu visinu komunalne naknade određuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Komunalne naknade su instrument koji se pokazao vrlo uspješnim i pogodnim za financiranje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Tako je primjerice Upravni sud Republike Hrvatske u *Presudi slučaja Us-7248/2002*, od 30. studenog 2006. godine, utvrdio da jedinica lokalne samouprave mora u *Programu gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture* navesti konkretne objekte koji će se izgraditi iz komunalnog doprinosa te razdoblje u kojem će se izgraditi, a sukladno *Presudi slučaja Us-9602/2002*, od 19. listopada 2006. godine, utvrdio je da ukoliko takvi objekti i uređaji ne budu sagrađeni, obveznik plaćanja komunalnog doprinosa ima pravo na povrat uplaćenih sredstava komunalnog doprinosa.

Temeljna razlika između cijene komunalne usluge i komunalne naknade ogleda se u mogućnosti individualiziranja troška poslovanja s konkretnim korisnikom. Ukoliko se troškovi poslovanja javnih poduzeća mogu individualizirati, riječ je o cijeni komunalne usluge kao instrumentu poslovnog financiranja, dok ukoliko takve mogućnosti nema, tj. nemoguća je realna individualizacija troškova, tada je riječ o instrumentu javnog financiranja kroz komunalnu naknadu i/ili doprinose. Međutim, teoretski gledano i komunalna naknada u praksi se promatra kao cijena, što je razvidno iz *Presude Upravnog suda Republike Hrvatske u slučaju Us-*

---

<sup>44</sup> Članak 20. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

<sup>45</sup> Vidi članak 3. *Zakona o Državnom inspektoratu*, Narodne novine, br. 76/99. i 129/05.

<sup>46</sup> Članak 35. stavak 2. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

3448/1999, od 25. travnja 2001. godine, koja ide u prilog stajalištu da su naknade samo cijena usluge, a ne oblik javnih prihoda.<sup>47</sup>

Kako je cijena komunalne usluge prihod trgovačkog društva koje pruža komunalnu uslugu, a naknada za priključenje i naknada za koncesiju prihodi su proračuna jedinice lokalne samouprave, dalo bi se zaključiti da ove objekte zajedničkim sredstvima grade jedinice lokalne samouprave te trgovačka društva koja obavljaju komunalnu djelatnost. Stoga bi se, nadalje, moglo zaključiti kako bi takvi objekti i uređaji trebali biti u suvlasništvu ovih subjekata. Međutim, to ne mora nužno biti tako. Razlog tome je što jedinica lokalne samouprave vrlo često financijski potpomaže javne službe koje posluju neprofitabilno. Time jedinica lokalne samouprave pridonosi zadovoljavanju potreba od općeg društvenog interesa svojih stanovnika, jer nijedno privatno trgovačko društvo zasigurno neće pružati usluge u neprofitabilnom sektoru. Tada bi sama jedinica lokalne samouprave trebala preuzeti vršenje ovih djelatnosti u vlastitoj režiji te isključivo ona financirati ovu djelatnost. Stoga se vid financijske pomoći koju jedinica lokalne samouprave pruža trgovačkom društvu koje obavlja neprofitabilnu komunalnu djelatnost ne čini lošim rješenjem.

Sredstva utrošena za izgradnju i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture prilično su visoka, jer je i djelatnost ovih poduzeća vrlo visoke vrijednosti. Tako, primjerice, samo komunalno društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o. iz Rijeke u skladu s *Planom razvoja za 2008. godinu* gradi ogranke vodovodne mreže u manje-više svim gradovima i općinama u kojima pruža usluge, nastavlja radove na rekonstrukciji vodovodnog cjevovoda od izvora Rječine do mjesta Zoretići, gradi treću dionicu vodovodnog cjevovoda od rta Oštro do spoja na Krčki most, završava izgradnju tlačnog cjevovoda na Kozali, završava rekonstrukciju vodovoda i vodospreme na Zametu, rekonstruira vodoopskrbu naselja Pulac, završava radove na izgradnji kanalizacijskog kolektora, izgradnju fekalne kanalizacije na Rujevici, nastavak kanalizacijskog kolektora sa spojem na postojeću kanalizaciju u sklopu izgradnje kompleksa zgrada na Srdočima, rekonstruira mješovitu kanalizaciju na području Brašćine–Pulac, gradi kolektor otpadnih voda u naselju Turan itd. Ukupna vrijednost radova razvojnih zahvata u vodoopskrbnoj i kanalizacijskoj mreži u 2008. godini iznosi čak preko 87 milijuna kuna,<sup>48</sup> što dovoljno govori o visini investicija i značaju pitanja vlasništva nad ovim objektima i uređajima.

## **5. OBJEKTI I UREĐAJI KOMUNALNE INFRASTRUKTURE PRIRASLI JAVNOM DOBRU**

Posebno zanimljivo pitanje vezano je uz objekte i uređaje komunalne infrastrukture koji služe komunalnim djelatnostima koje se obavljaju kao

<sup>47</sup> U ovoj je *Presudi* Upravni sud utvrdio kako se zastara potraživanja komunalne naknade određuje prema *Zakonu o obveznim odnosima*. Više vidi u Žunić Kovačević, op. cit., str. 206.

<sup>48</sup> *Plan poslovanja KD Vodovod i kanalizacija d.o.o. Rijeka za 2008. godinu*.

koncesionirana javna služba. Status ovih objekata posebno je zanimljiv, jer se oni mogu nalaziti na javnom ili općem dobru te na taj način, sukladno *Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, protekom roka na koji je koncesija dodijeljena prirasti ovom dobru.<sup>49</sup> Člankom 11. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* propisano je da se pravo obavljanja komunalnih djelatnosti te izgradnja i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u svrhu opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crpnih jama, prijevoza putnika u javnom prometu, skupljanja i odvoza komunalnog otpada, odlaganja komunalnog otpada, tržnica na malo, prijevoza pokojnika te obavljanja dimnjačarskih poslova može steći i koncesijom. Komunalne djelatnosti koje će se u Hrvatskoj obavljati kao koncesionirana javna služba te uvjete i mjerila za provedbu prikupljanja ponuda ili javnog natječaja za davanje koncesije određuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojom odlukom.<sup>50</sup> Koncesiju ujedno i dodjeljuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pravnoj ili fizičkoj osobi registriranoj za obavljanje te djelatnosti, a ugovor o koncesiji s odabranim podnositeljem ponude sklapa poglavarstvo jedinice lokalne samouprave na temelju odluke o koncesiji.<sup>51</sup> Koncesija se može dodijeliti na vrijeme do 30 godina, naknada za koncesiju uplaćuje se u korist proračuna jedinice lokalne samouprave – davatelja koncesije, a koristi se za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.<sup>52</sup>

S obzirom da odluku o davanju koncesije na osnovi članka 12. stavka 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, tj. općinsko ili gradsko vijeće, Sarvan je posredno zaključila kako su objekti i uređaji komunalne infrastrukture na kojima se može odobriti obavljanje djelatnosti na osnovi koncesije, u vlasništvu koncedenta, tj. jedinice lokalne samouprave.<sup>53</sup> Međutim, nije uvijek točna tvrdnja da je koncedent ujedno i vlasnik dobra koje se daje u koncesiju. Jer, kao koncedent se u Republici Hrvatskoj može pojaviti država ili jedinice lokalne samouprave.<sup>54</sup> Međutim, koncedent je rijetko

---

<sup>49</sup> Vidi članak 3. stavak 4. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*. Pravno nisu dijelovi općega dobra one zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje. Gavella tvrdi kako će tijekom tog vremena građanskopravni subjekti (koncesionar, a eventualno i drugi) moći imati stvarna prava na tim zasebnim nekretninama. No, prestankom koncesije te nekretnine gube svoju samostalnost i postaju dijelovi općeg dobra. Gavella, *Stvarno pravo*, sv. I, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 140.

<sup>50</sup> Članak 11. stavak 2. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

<sup>51</sup> Članak 11. stavak 4. te članak 13. stavak 1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

<sup>52</sup> Članak 11. stavci 5. i 6. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*.

<sup>53</sup> Sarvan, *Pravni, op. cit.*, str. 8.

<sup>54</sup> U Hrvatskoj postoji i izuzetak od ovoga pravila te se kao koncedent može javiti i neprofitna pravna osoba, tj. ustanova. Tako koncesije za dodjeljivanje prava obavljanja lučkih djelatnosti u morskim lukama dodjeljuju lučke uprave. Članak 66. *Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Narodne novine, br. 158/03. i 141/06.

ujedno i vlasnik dobra koje se daje u koncesiju.<sup>55</sup> Razlog tome je što je velik dio koncesijskih dobara opće dobro ili javno dobro u općoj upotrebi.

Tako je, primjerice, člankom 3. te člankom 5. stavak 2. *Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama* pomorsko dobro proglašeno općim dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku te je propisano da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Isto propisuje i članak 2. *Zakona o javnim cestama* u kojem stoji: «*Javne ceste su opće dobro i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.*»<sup>56</sup> I članak 3. *Zakona o vodama* propisuje kako su vode «*opće dobro koje zbog svojih prirodnih svojstava ne mogu biti ni u čijem vlasništvu*» te da «*vode kao opće dobro imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske.*»<sup>57</sup> Kao što je razvidno ovdje koncedent nije vlasnik dobra koje dodjeljuje u koncesiju, već samo upravlja tim dobrom kao općim dobrom ili javnim dobrom u općoj upotrebi. Tako primjerice članak 3. stavak 3. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* propisuje: «*O općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.*». Stoga se ne može smatrati točnom tvrdnja da su jedinice lokalne samouprave koje daju objekte i uređaje komunalne infrastrukture u koncesiju ujedno i vlasnici navedenih objekata.

Ovdje ipak valja istaknuti vrlo zanimljivu činjenicu, a to je da u Hrvatskoj koncesija može razdvojiti zgradu ili drugu građevinu od zemljišta na kojem se nalazi, te se takav objekt može nalaziti u vlasništvu koncesionara. Ovo proizlazi iz odredbe članka 3. stavak 4. *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* koja propisuje kako pravno nisu dijelovi općega dobra one zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje.<sup>58</sup> Stoga se može zaključiti da koncesionar može biti vlasnik objekta sagrađenog na osnovi koncesije, međutim, postavlja se pitanje sudbine takvog objekta nakon isteka koncesioniranog odnosa. Takvi objekti i uređaji ne mogu prijeći u vlasništvo drugih zato što se ta građevina ne može smatrati odvojenom od općeg, odnosno javnog dobra. Stoga ona prirasta ovom dobru te postaje integralni dio zemljišta na kojem je izgrađena.<sup>59</sup> Dakle, koncesionar jest vlasnik objekta i uređaja izgrađenog temeljem koncesije dokle koncesija traje, a protekom roka na koji je koncesija dodijeljena, ukoliko ugovorom o koncesiji

---

<sup>55</sup> Npr. u skladu s člancima 43. do 50. *Zakona o poljoprivrednom zemljištu*, Narodne novine, br. 66/01., 87/02., 48/05. i 90/05., poljoprivredno zemljište u vlasništvu države može se dati u koncesiju.

<sup>56</sup> *Zakon o javnim cestama*, Narodne novine, br. 180/04. i 138/06.

<sup>57</sup> *Zakon o vodama*, Narodne novine, br. 107/95. i 150/05.

<sup>58</sup> Tako Simonetti tvrdi kako je koncesionar vlasnik zgrade koju je sagradio na pomorskom dobru kao dijelu javnog dobra, i to sve vrijeme dok koncesija traje. Više o tome vidi u Simonetti, Petar, *Stvarna prava na pomorskom dobru i na zgradama koje su na njemu izgrađene, Pomorsko dobro: Društveni aspekti upotrebe i korištenja*, Rijeka, 1996., str. 138. i 144.-145.

<sup>59</sup> U Italiji npr. takve zgrade postaju dijelom državnog dobra, što uključuje njihovu potpunu neotuđivost, te se može smatrati da određena zgrada izgrađena na osnovi koncesije ne može prijeći u vlasništvo drugih, jer se ne smatra tijelom odvojenim od zemljišta, već dijelom javnog dobra. Vidi više u Simoncelli, Domenico, *Concessioni governative, Novo digesto Italiano*, sv. 3., Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1937., str. 593.

nije drugačije određeno, taj objekt i uređaj prelaze ili u vlasništvo koncedenta ili prirastaju općem, odnosno javnom dobru te su izvan vlasničkopravnog režima, a koncedent njima samo upravlja. Razlog više nepridavanju previše pozornosti pitanju vlasništva objekata i uređaja izgrađenih na osnovi koncesije jest i svrha izgradnje takvih objekata i uređaja s ciljem vršenja koncesionirane djelatnosti. Dakle, ovdje se težište stavlja na vršenje djelatnosti, pa objekti i uređaji samo služe za ispunjenje cilja koncesionirane djelatnosti. Gubitkom prava na obavljanje koncesionirane djelatnosti, dotadašnji koncesionar nema nikakvu potrebu niti mogućnost korištenja navedenih objekata. S druge strane, da bi ove objekte u svrhu obavljanja koncesionirane djelatnosti mogao koristiti, koncedent mora vršiti do tada koncesioniranu djelatnost u vlastitoj režiji ili mora ponovo podijeliti koncesiju u istu svrhu.

Čak je jedan od prijedloga izmjene *Zakona o komunalnom gospodarstvu* sadržavao prijedlog da se komunalne građevine i uređaji proglašaju javnim dobrom u općoj uporabi, međutim ova izmjena u Hrvatskom saboru nije usvojena. Razlog ovom prijedlogu ponajprije se ogledao u činjenici da su u velikoj većini trgovačkih društava objekti komunalne infrastrukture upisani kao vlasništvo tih društava i uneseni u temeljni kapital. Odlazak u stečaj ovih društava za sobom bi povukao i objekte i uređaje komunalne infrastrukture, što bi dovelo u pitanje kontinuirano zadovoljavanje potreba od općeg društvenog interesa za stanovnike određene društvene zajednice. Kada bi se objekti i uređaji komunalne infrastrukture proglasili javnim dobrima u općoj upotrebi, kao takvi ne bi mogli biti predmetom ovrhe, već bi nad njima postojalo izlučno pravo u korist jedinice lokalne samouprave.

Sve u svemu, objekti i uređaji komunalne infrastrukture koji se nalaze na općem ili javnom dobru prirastaju takvom dobru po proteku koncesijskog razdoblja te se nalaze u režimu toga dobra. Međutim, kako se oni stavljaju na raspolaganje svakoj osobi koja obavlja koncesioniranu javnu službu, pitanje vlasništva nad njima ovdje ipak ostaje u drugom planu.

## 6. ZAKLJUČAK

Cilj ovoga rada bio je istražiti problematiku vlasničkog režima nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj te ukazati na otvorena pitanja koja se javljaju u ovom vrlo bitnom pravnom području, koje je u Hrvatskoj aktualno već više od 15 godina. Pod komunalnom infrastrukturom, odnosno potpunije rečeno objektima i uređajima komunalne infrastrukture smatraju se objekti i uređaji kojima se obavljaju komunalne djelatnosti ili objekti i uređaji koji se koriste prilikom obavljanja ovih djelatnosti. U Republici Hrvatskoj objektima i uređajima komunalne infrastrukture danas se smatraju objekti i uređaji namijenjeni opskrbi pitkom vodom, objekti i uređaji namijenjeni odvodnji i pročišćavanju otpadnih voda, objekti i uređaji namijenjeni prijevozu putnika u javnom prometu, objekti i uređaji namijenjeni održavanju čistoće, objekti i uređaji za odlaganje

komunalnog otpada, objekti i uređaji za održavanje javnih površina, objekti i uređaji za održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, groblja te objekti i uređaji javne rasvjete. Međutim, kako svaka jedinica lokalne samouprave, u skladu sa svojim potrebama, može odrediti i neke druge djelatnosti od lokalnog značenja koje će se smatrati komunalnim djelatnostima, i objekti namijenjeni obavljanju ovih djelatnosti također će se smatrati objektima i uređajima komunalne infrastrukture, pa ovaj popis objekata i uređaja nije zatvoren.

U prilog određivanju vlasnika nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture u Hrvatskoj ništa ne govore odredbe *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, ni odredbe *Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, ali niti odredbe drugih zakona. Stoga se pojavljuje zakonska praznina uređenja ovoga, kako za jedinice lokalne samouprave tako i za pravne osobe koje se bave obavljanjem komunalnih djelatnosti, izuzetno značajnog pravnog pitanja.

Zakonom je samo izričito propisano da su groblja i objekti i uređaji koji se koriste isključivo za javnu rasvjetu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Međutim, može se ustvrditi da su u pravilu upravo jedinice lokalne samouprave vlasnici objekata i uređaja komunalne infrastrukture i u svim onim slučajevima kada se određena komunalna djelatnost obavlja u vlastitoj režiji lokalnih jedinica. Jer, kako vlastiti pogon nema svojstvo pravne osobe, objekte i uređaje komunalne infrastrukture koji se koriste u obavljanju komunalne djelatnosti ovim modelom gradi i održava upravo jedinica lokalne samouprave te je ona, u pravilu, i vlasnik ovih objekata i uređaja. Hrvatski *Zakon o komunalnom gospodarstvu* jedinicama lokalne samouprave povjerio je i zadaću održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti. U tu je svrhu propisao da su određeni prihodi koji se ostvaruju u kontekstu pružanja komunalnih usluga prihodi jedinica lokalne samouprave, a primarna namjena usmjerena im je upravo na izgradnju i održavanje ovih objekata i uređaja. Svakako je više nego poželjno da upravo jedinica lokalne samouprave sama izgradi i održava objekte i uređaje komunalne infrastrukture nužne za djelatnosti koje obavlja putem vlastitog pogona te bude njihov vlasnik, jer komunalne djelatnosti kao javne službe čine osnovu urbanog življenja te ne trpe uskratu usluge radi značajnih posljedica koje bi takva uskrata usluga mogla uzrokovati.

Kada jedinice lokalne samouprave u svrhu obavljanja komunalnih djelatnosti osnivaju trgovačko društvo ili ustanovu, u pogledu objekata i uređaja komunalne infrastrukture kojih su one vlasnici, moguća su dva pravna rješenja. Društvenim ugovorom o osnivanju takvog društava jedinice lokalne samouprave mogu odrediti da one ostaju vlasnici već izgrađenih komunalnih objekata i postojećih uređaja te ih trgovačkom društvu samo ustupaju na upravljanje ili novoosnovanom trgovačkom društvu mogu prenijeti vlasništvo nad izgrađenim objektima i postojećim uređajima komunalne infrastrukture. No, komunalna društva u okviru svoje redovite djelatnosti ujedno i održavaju, a u pravilu i šire mrežu objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Sredstva za ove djelatnosti najčešće se osiguravaju dijelom iz prihoda tog trgovačkog društva, a dijelom iz sredstava



jedinica lokalne samouprave. No, zajedničko financiranje izgradnje takvih objekata i uređaja često nije dobar osnov za utvrđivanje suvlasništva nad njima, jer jedinica lokalne samouprave u pravilu financijski potpomaže javne službe koje posluju neprofitabilno. Stoga tako izgrađeni objekti i uređaji komunalne infrastrukture najčešće postaju vlasništvo ovih trgovačkih društava.

Konačno, u Hrvatskoj vezano uz objekte i uređaje komunalne infrastrukture treba napomenuti i da koncesija može razdvojiti zgradu ili drugu građevinu od zemljišta na kojem se nalazi, te se takav objekt tada može nalaziti u vlasništvu koncesionara. Stoga se može zaključiti da koncesionar može biti vlasnik objekta sagrađenog na osnovi koncesije. Međutim, po proteku koncesijskog razdoblja, takvi objekti i uređaji ne mogu prijeći u vlasništvo drugih, jer se građevina na općem ili javnom dobru ne može smatrati odvojenom od ovog dobra. Stoga ona prirasta tom dobru te postaje integralni dio zemljišta na kojem je izgrađena. Dakle, koncesionar jest vlasnik objekta i uređaja izgrađenog temeljem koncesije dokle koncesija traje, a protekom roka na koji je koncesija dodijeljena, ukoliko ugovorom o koncesiji nije drugačije određeno, taj objekt i uređaj prelaze ili u vlasništvo koncedenta ili prirastaju općem, odnosno javnom dobru te su izvan vlasničkopravnog režima, dok koncedent njima samo upravlja.

Trenutno se, dakle u Hrvatskoj neki objekti i uređaji komunalne infrastrukture nalaze u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, neki se nalaze u vlasništvu trgovačkih društava koja se bave pružanjem komunalnih usluga, dok su neki prirasli općem, odnosno javnom dobru na kojem su izgrađeni. Pitanju vlasništva nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture u Hrvatskoj bi se svakako trebalo posvetiti znatno više pozornosti negoli je to do sada učinjeno, te bi ovo pitanje trebalo jasno riješiti na zakonodavnoj razini. Postojanje zakonske definicije vlasništva nad komunalnom infrastrukturom bilo bi od velike koristi u praktičnoj primjeni propisa koji se odnose na objekte i uređaje komunalne infrastrukture. Jer, pitanje vlasništva nad komunalnom infrastrukturom ne utječe samo na motiviranje privatnih osoba pri ulasku u obavljanje poslova javnog sektora, što je danas svakako tendencija u svijetu, već rješava i mnoga praktična pitanja kao što je npr. mogućnost provođenja ovrhe nad objektima i uređajima komunalne infrastrukture.

## **THE PROBLEM AREAS OF THE OWNERSHIP OF BUILDINGS AND EQUIPMENT IN MUNICIPAL INFRASTRUCTURE IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

The aim of this paper *de lege late* is to analyse the ownership regime of municipal infrastructure buildings and equipment in the Republic of Croatia. In this paper the municipal infrastructure buildings and equipment in Croatia are firstly determined, and omissions in legislation, which in practice often lead to unclearities and open questions tied to the ownership legal status of these buildings, are pointed out. Then, the municipal infrastructure buildings and equipment in local self-

government ownership are analysed and the sources of their financing are referred to. Then follows an analysis of the ownership status of existing municipal infrastructures buildings and equipment at a time when the local self-government unit founded a company or establishment for the performance of some municipal activities, and of the question of financing the construction of new buildings and the purchase of new equipment in municipal infrastructure on the part of these persons. Finally, the question of ownership of municipal infrastructure buildings and equipment of public and common good is analysed.

**Key words:** *municipal infrastructure, ownership, Croatia*