

Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene

Na temelju članka 37. Poslovnika, a u vezi članka 28. Poslovnika o radu Gospodarsko-socijalnog vijeća i njegovih radnih tijela, Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene na 49. sjednici, održanoj 2. svibnja 2018. godine, raspravljalo je o **Nacrtu konačnog prijedloga zakona o komunalnom gospodarstvu**.

Na osnovi rasprave i izjašnjavanja pojedinih članova Povjerenstva usvojeno je sljedeće

MIŠLJENJE

1. Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene podržava donošenje Nacrta konačnog prijedloga zakona o komunalnom gospodarstvu.
2. Socijalni partneri pozivaju Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja da, ukoliko dođe do izmjena prezentiranoga Nacrta konačnog prijedloga zakona, konačni tekst Nacrta konačnog prijedloga zakona dostavi socijalnim partnerima na znanje.
3. Ovom mišljenju prilaže se izdvojeno mišljenje Hrvatske udruge poslodavaca.

IZDOJENO MIŠLJENJE HRVATSKE UDRUGE POSLODAVACA

Hrvatska udruga poslodavaca daje uvjetnu suglasnost na prezentirani tekst Nacrta Zakona, s obzirom da se na isti još uvijek prikupljaju mišljenja i primjedbe tijela državne uprave te se isti još ne može smatrati konačnim tekstom.

Sukladno Zaključku koje je donijelo Povjerenstvo na 49. sjednici, očekujemo dostavljanje konačnog teksta predmetnog Zakona. HUP traži da se isti raspravi na sjednici Povjerenstva.

Na dostavljeni Nacrt konačnog prijedloga Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je razmatran na 49. sjednici Povjerenstva Hrvatska udruga poslodavaca daje izdvojeno mišljenje kako slijedi:

Načelno – komunalni doprinos

Vezano uz komunalni doprinos predlažemo rješenja kako slijedi:

OPCIJA 1: Obveznik komunalnog doprinosa može, uz suglasnost jedinice lokalne samouprave, sam snositi troškove gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na način i pod uvjetima propisanim ovim Zakonom te mu se ti troškovi priznaju u iznos komunalnog doprinosa pod uvjetima utvrđenim pisanim ugovorom s jedinicom lokalne samouprave. Preostali dio komunalnog doprinosa obveznik će platiti obročno u roku koji nije duži od x godina."

Podredno, OPCIJA 2: Obvezniku komunalnog doprinosa čija obveza premašuje x kuna omogućit će se obročna otplata u roku ne dužem od x godina, pri čemu će se prvi obrok utvrditi u a) visini troškova gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture b) iznosu ne manjem od x% obveze.

Načelno – komunalna naknada

Vezano uz komunalnu naknadu predlažemo rješenje kako slijedi:

Kod kompleksnih građevina koje u sebi sadrže više namjena korištenja obračun naknade se vrši prema namjeni korištenja pojedinog prostora pri čemu se zajednički prostori javnog korištenja kao

šetnice unutar objekta, dizala, evakuacijska stubišta, sanitarni prostori javnog korištenja, nenaplatna igrališta, garažni prostori bez naplate obračunavaju kao neizgrađeni dio građevinskog zemljišta.

Članak 21. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti (u daljnjem tekstu: komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture) i komunalne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: uslužne komunalne djelatnosti).“

Prijedlog

Predlažemo da članak 21. glasi:

„Komunalne djelatnosti su djelatnosti od općeg životnog značaja, pretežno uslužnog karaktera radi obavljanja kojih se osigurava građenje komunalne infrastrukture i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti (u daljnjem tekstu: komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture) i komunalne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: uslužne komunalne djelatnosti).“

Obrazloženje:

Mišljenja smo da je definicija komunalne djelatnosti iz Nacrta konačnog prijedloga zakona u suprotnosti s pravnom prirodom samih komunalnih djelatnosti te je istu potrebno mijenjati. Iz iste je vidljivo da su komunalne djelatnosti definirane kao djelatnosti podređene izgradnji komunalne infrastrukture, što smatramo da je suprotno smislu i svrsi istih. Naime, komunalne djelatnosti, kako su iste definirane od strane pravne znanosti, sadrže nekoliko ključnih elemenata, a koje odrednice definicija komunalnih djelatnosti mora sadržavati:

- *komunalne djelatnosti su zakonom uređena javne usluge od općeg interesa; kojima se*
- *zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za stanovništvo određenog područja; te su*
- *primarne u odnosu na komunalnu infrastrukturu, pri čemu potonja služi obavljanju komunalne djelatnosti.*

Članak 22. stavak 1. točka 5. Nacrta konačnog prijedloga zakona

*„(1) Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture su:
... 5. održavanje groblja i krematorija unutar groblja...“*

Prijedlog

Predlažemo iza riječi : „groblja“ brisati riječi : „i krematorija unutar groblja“.

Obrazloženje

Krematorij je objekt kao i svaki drugi sa ugrađenim postrojenjem za kremiranje pokojnika, koji može biti bilo gdje izgrađen, a u skladu sa drugim zakonima i propisima te u skladu sa Zakonom o pogrebničkoj djelatnosti (NN 36/15), što znači da ne može biti komunalni infrastrukturni objekt.

Trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koja su bila osnovana radi obavljanja komunalnih djelatnosti, obavljaju pogrebničke djelatnosti i posluju suprotno načelima poštene tržišne utakmice i slobodnog tržišta. Istovremeno, privatni pogrebnici poduzetnici posluju na tržištu, ulažući vlastita sredstva i rad, na kojem su uz privatnu konkurenciju izloženi i konkurenciji

trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave u odnosu na koje se nalaze u podređenom položaju, jer jedinice lokalne samouprave odlučuju da li će trgovačkim društvima u njihovom vlasništvu konkurirati i privatni pogrebnici poduzetnici što stvara nejednakost na tržištu. Trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave koja su osnovana radi obavljanja komunalnih djelatnosti i danas održavaju groblja i krematorije i obavljaju slobodnu tržišnu djelatnost kao što je to prodaja pogrebne opreme i cestovni prijevoz pokojnika od mjesta smrti pa do groblja ili krematorija kao prijevoz za vlastite potrebe, a što je protivno svrsi ovog Nacrta prijedloga zakona te pravnoj stečevini Europske unije. Stoga, trgovačka društva koja su osnovale jedinice lokalne samouprave radi obavljanja komunalnih djelatnosti ne mogu obavljati pogrebničku djelatnost kao slobodnu tržišnu djelatnost, koja je kao takva propisana Zakonom o pogrebničkoj djelatnosti.

Članak 23. stavak 5. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(5) Pod održavanjem groblja i krematorija unutar groblja razumijeva se održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika te uređivanje putova, zelenih i drugih površina unutar groblja.“

Prijedlog

Predlažemo izmijeniti stavak 5. na način da isti glasi:

„(5) Pod održavanjem groblja razumijeva se održavanje prostora i zgrada za obavljanje pogrebne djelatnosti (prijam pokojnika u rashladnu komoru, prijam pokojnika u mrtvačnicu na odar te ispraćaj na ukop).“

Obrazloženje:

pogledati obrazloženje članka 22.

Članak 24. stavak 1. točka 3. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(1) Uslužne komunalne djelatnosti su:

...3. usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja ...“

Prijedlog

Iza riječi : „ukopa“ brisati riječi: „i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja“.

Obrazloženje:

Javni interes, a i tradicija u Republici Hrvatskoj (neovisno o vjerskoj opredijeljenosti) su pogrebi odnosno ukopi na groblju u obiteljska grobna mjesta. Kremiranje pokojnika je individualno i to po želji za života preminule osobe ili njegove obitelji u trenutku smrtnog slučaja. Nastavno rečeno, čin kremiranja pokojnika je gospodarska uslužna djelatnost po odabiru pojedinca, a koja se obavlja u postrojenju – stroju za kremaciju. Znači, kremiranje nije javni interes.

Članak 25. stavak 3. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(3) Pod uslugama ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja razumijevaju se ispraćaj, kremiranje i ukop unutar groblja u skladu s posebnim propisima.“

Prijedlog

Predlažemo izmijeniti stavak 3. na način da isti glasi:

„(3) Pod uslugama ukopa razumijevaju se ispraćaj i ukop u grob ili grobnicu na groblju u skladu sa posebnim propisima.“

Obrazloženje :

Kao što je navedeno u obrazloženju kod članka 24., kremiranje je gospodarska uslužna djelatnost propisana Zakonom o pogrebničkoj djelatnosti koja se obavlja u objektu koji može biti izgrađen bilo gdje, u skladu sa posebnim propisima.

Članak 25. stavak 4. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(4) Pod prijevozom putnika u javnom prometu razumijeva se prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave za čija se područja prijevoz odvija, sukladno odredbama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, osim prijevoza željeznicom koji se uređuje posebnim propisima.“

Prijedlog

Predlažemo u stavak 4. iza riječi: „odvija“ dodati riječi : „ sukladno odredbama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu“.

Obrazloženje

Predložena izmjena je nužna kako bi se Nacrt prijedloga zakona uskladio sa Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu.

Članak 26. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(1) Osim djelatnosti iz članaka 22. i 24. ovoga Zakona predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti i drugu djelatnost koja se smatra komunalnom djelatnosti ako:

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

(2) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom pobliže odrediti poslove koji se smatraju obavljanjem komunalnih djelatnosti iz članaka 23. i 25. ovoga Zakona.“

Prijedlog

Predlažemo vratiti izričaj kakav je bio u Nacrtu prijedloga zakona o komunalnoj djelatnosti, a to je da suglasnosti za određivanje dodatnih djelatnosti kao komunalnih prethodi javna rasprava, a suglasnost na isto da daje Vlada Republike Hrvatske, obzirom se komunalna djelatnost obavlja kao javna služba, a usluge koje se pružaju u obavljanju tih djelatnosti su od općeg interesa kako propisuje članak 8.

Obrazloženje:

U Nacrtu prijedloga zakona ne postoji numerus clausus komunalnih djelatnosti i moguće je bilo koju djelatnost proglasiti komunalnom, ako bi ista na bilo koji način služila infrastrukturi. Naravno,

termin „kojima se osigurava izgradnja...“ je širok i nejasan te ne može predstavljati valjanu zakonsku odredbu koja mora biti nedvojbeno i jasna.

Nacrt prijedloga zakona ne bi smio odluku o određivanju određenih djelatnosti kao komunalnih djelatnosti prepustiti na samostalno odlučivanje jedinicama lokalne samouprave. Smatramo kako zakon treba sadržavati točan popis i opis komunalnih djelatnosti, s tim da komunalna infrastruktura mora služiti obavljanju komunalne djelatnosti, te pri tome ograničiti autonomiju jedinica lokalne samouprave u njihovom određivanju.

Članak 34. stavak 3. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(3) Trgovačko društvo koje uz povjerenu komunalnu djelatnost obavlja i drugu djelatnost koja se obavlja u javnom interesu i/ili tržišnu gospodarsku djelatnost mora računovodstvene poslove za te djelatnosti obavljati odvojeno.“

Prijedlog

Predlažemo izmijeniti stavak 3. na način da glasi:

„Trgovačko društvo obavlja isključivo povjerenu komunalnu djelatnost i ne može istovremeno obavljati drugu tržišnu gospodarsku djelatnost.“

Obrazloženje:

Mišljenja smo kako trgovačko društvo, uz povjerenu komunalnu djelatnost, ne smije obavljati i drugu tržišnu gospodarsku djelatnost, jer je isto i u suprotnosti sa načelima iz Nacrta prijedloga zakona i to načelom zaštite javnog interesa, načelom javne službe i načelom neprofitnosti. Slijedom navedenoga predlažemo vratiti izričaj iz Nacrta prijedloga zakona kojim se komunalnim poduzećima ne omogućava obavljanje gospodarskih djelatnosti.

Mišljenja smo kako je, u krajnjoj liniji netransparentno i nedovoljno samo propisati da se u ovakvom slučaju računovodstveni poslovi za te djelatnosti obavljaju odvojeno. Tu je i pitanje imovine i radnika tog trgovačkog društva, usljed čega ostala trgovačka društva ne bi bila u ravnopravnoj tržišnoj utakmici. Mišljenja smo kako bi se usvajanjem našeg prijedloga gospodarstvu poslala jasna poruka kako je Hrvatska zemlja u kojoj se potiče razvoj poduzetništva, a vjerujemo kako takvo rješenje neće prouzročiti veću štetu komunalnim trgovačkim društvima.

Članak 61. stavak 6. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(6) Građevine i uređaji javne namjene su nadstrešnice na stajalištima javnog prometa, javni zdenci, vodoskoci, fontane, javni zahodi, javni satovi, oglasni stupovi i ploče osim onih koji služe za komercijalno oglašavanje, ploče s planom naselja, oznake kulturnih dobara, zaštićenih dijelova prirode i sadržaja turističke namjene, spomenici i skulpture te druge građevine, uređaji i predmeti javne namjene lokalnog značaja.

Prijedlog

Predlažemo iza riječi: „ploče“ dodati riječi: „osim onih koji služe za komercijalno oglašavanje“.

Obrazloženje

Sukladno članku 61. stavku 6. „oglasni stupovi i ploče“ se smatraju komunalnom infrastrukturom te njihovo postavljanje i održavanje se smatra komunalnom djelatnošću. Znači, vanjsko oglašavanje se faktički može tretirati kao komunalna djelatnost za što smo već isticali kako je isto pogrešno. Treba istaknuti kako pojam „oglasni stupovi i ploče“ nije jasan osobito ako se uzme u obzir činjenica da na tržištu postoji više vrsta „oglasnih ploča“ odnosno reklamnih panoa koji se javljaju u

različitim dimenzijama i različitim tehničkim svojstvima. Ovako postavljena odredba može se tumačiti na način da se pojam „oglasne ploče“ odnose i na reklamne panoje koje poduzetnici koji se bave vanjskim oglašavanjem postavljaju i koriste prilikom obavljanja svojih poslovnih djelatnosti, primjerice billboard, bigboard, citylight i slično. U tom slučaju ovlast postavljanja takvih reklamnih panoa bila bi u nadležnosti jedinica lokalne samouprave odnosno društva pod njihovom ingerencijom. S druge strane, vanjski oglašivači bi bili lišeni prava obavljati svoje poslovne odnosno poduzetničke djelatnosti. Održavanje odredbe u ovakvom obliku, rezultiralo bi znači ograničenjem poduzetničkih sloboda. Oduzimanje prava poduzetnicima postavljati reklamne panoje, za njih znači gubitak prava na obavljanje svoje poduzetničke djelatnosti te destrukciju tržišta vanjskog oglašavanja.

Smatramo da zakonski tekst mora razlikovati putokazne, kulturne i komercijalne oglase. Komercijalni oglasi, odnosno oglasi putem kojih poduzetnici i druge osobe oglašavaju sebe, svoje proizvode i usluge ne smiju biti obuhvaćeni pojmom „oglasni stupovi i ploče“ i ne smiju biti podvedeni pod komunalne djelatnosti odnosno komunalnu infrastrukturu. Upravo stoga predlažemo ovu odredbu mijenjati na način da sadrži jasnu definiciju koja isključuje komercijalne oglase. Komercijalni oglasni stupovi i ploče nemaju svoje mjesto u komunalnoj infrastrukturi kakvi navodi su već potvrđeni od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usov-103/2012 od 27.09.2013. i Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-5384/2013 od 6.06.2017. godine te nigdje u praksi ostalih zemalja Europske unije nije poznat slučaj ovakog prisvajanja poduzetničke djelatnosti.

Nacrt prijedloga zakona propisuje institut komunalnog reda sukladno kojem predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom redu kojem se između ostalog uređuju „uvjeti za postavljanje reklama, način uređenja i korištenja površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave za gospodarske i druge svrhe“ uključujući i njihovo davanje na privremeno korištenje, građenje građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta „te održavanje reda“ na tim površinama. Znači, institutom komunalnog reda propisan je mehanizam održavanja reda na području vanjskog oglašavanja te daje zakonom propisanu ovlasto jedinicama lokalne samouprave regulirati okvire vanjskog oglašavanja, odnosno regulirati gdje i na koji način se reklamni panoi mogu postavljati. Upravo stoga, nije razmjerno propisivati dodatne mjere ograničenja koje za posljedicu imaju oduzimanje prava obavljanja poduzetničke djelatnosti.

Članak 62. stavak 4. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(4) Komunalna infrastruktura stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja, odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi.“

Komentar

Ovako predložena formulacija nije u skladu sa osnovnim načelima Zakona o zemljišnim knjigama niti ustavnim načelom zaštite vlasništva. U skladu sa načelom istinitosti i povjerenja u Zemljišne knjige, pravni status nekretnine može se mijenjati tek konstruktivnim učinkom provedbe pravomoćnog knjižnog upisa.

Članak 63. stavak 2. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(2) Odluka o ukidanju statusa javnog dobra u općoj uporabi komunalne infrastrukture ili njezinog dijela može se donijeti ako je trajno prestala potreba za njezinim korištenjem.“

Komentar

Predlažemo definirati riječ „trajno“ u slučaju ukidanja statusa javnog dobra u općoj uporabi.

Članak 60. stavak 1. točka 8. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„(1) Komunalna infrastruktura su: ...
8. groblja i krematoriji na grobljima...”

Prijedlog

Predlažemo izmijeniti točku 8. na način da ista glasi:

„ 8. groblja i objekti na groblju“

Obrazloženje - kao kod članka 22.

Članak 130. Nacrta konačnog prijedloga zakona

„Jedinice lokalne samouprave uskladit će vrijednost temeljnog kapitala i vrijednost dionica ili udjela u trgovačkim društvima, odnosno vrijednost udjela u javnim ustanovama s ovim Zakonom i osigurati prestanak obavljanja trgovačkih gospodarskih djelatnosti u trgovačkim društvima, odnosno javnim ustanovama u roku od godine dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.“

Prijedlog

Predlažemo izmijeniti članak na način da isti glasi:

„Jedinice lokalne samouprave osigurati će prestanak obavljanja gospodarskih djelatnosti u trgovačkim društvima, javnim ustanovama i vlastitom pogonu danom stupanja na snagu ovog Zakona.“

Obrazloženje:

Ovako predloženim izmjenama, poduzetnici mogu nastaviti sa radom, zaposliti još djelatnika, početi investirati u strojeve i svu potrebitu opremu neophodnu za obavljanje registrirane gospodarske djelatnosti koju su u ponekim slučajevima uništavala komunalna društva uz zlouporabu monopolističkog položaja.

Ne prepoznavamo nikakvu uzročno-posljedičnu vezu u osiguravanju prestanka obavljanja gospodarskih djelatnosti kod svih navedenih subjekata temeljem usklađivanja vrijednosti temeljnog kapitala i vrijednosti dionica ili udjela. Pri tome je utvrđen neopravdano dugačak rok od godine dana koji ne doprinosi krajnjem cilju osiguravanja pristupa obavljanju gospodarskih djelatnosti na tržištu pod jednakim uvjetima za sve subjekte.

Zamjenica koordinatora Povjerenstva

Katarina Litva, v. r.