

# Obavljanje komunalnih službi u Republici Hrvatskoj na primjeru odabranih gradova

---

**Karadakić, Marta**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:056200>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-21**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Studij javne uprave

Marta Karadakić

**OBAVLJANJE KOMUNALNIH SLUŽBI U REPUBLICI HRVATSKOJ  
NA PRIMJERU ODABRANIH GRADOVA**

ZAVRŠNI RAD

Mentorica: doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić

Zagreb, 2022.

## **SADRŽAJ:**

<b>1. UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2. JAVNE SLUŽBE .....</b>	<b>1</b>
2.1. Pojava i razvoj javnih službi .....	1
2.1.1. Europska unija i službe od općeg interesa .....	3
2.2. Pojam javnih službi .....	4
2.3. Klasifikacija javnih službi .....	6
2.4. Tendencije razvoja javnih službi.....	8
2.5. Obavljanja javnih službi.....	10
2.6. Financiranje javnih službi .....	11
2.7. Javne službe u Republici Hrvatskoj .....	13
2.7.1. Pojam javnih službi .....	13
2.7.2. Organizacija i obavljanje javnih službi u Republici Hrvatskoj.....	14
<b>3. KOMUNALNE SLUŽBE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>15</b>
3.1. Pojam komunalnih službi .....	15
3.2. Načela komunalne službe.....	15
3.3. Vrste komunalnih službi.....	16
3.4. Organizacija, obavljanje i financiranje komunalnih službi .....	17
3.4.1. Organizacija komunalnih službi.....	17
3.4.2. Modaliteti obavljanja komunalnih službi .....	18
3.4.3. Financiranje komunalnih službi .....	20
<b>4. KOMUNALNE SLUŽBE NA PRIMJERU ODABRANIH GRADOVA .....</b>	<b>22</b>
4.1. Grad Zagreb.....	22
4.1.1. Trgovačka društva .....	24
4.1.2. Ugovor o koncesiji .....	25
4.1.3. Ugovor o povjeravanju obavljanja .....	26
4.2. Grad Kaštela.....	29
4.2.1. Vlastiti pogon .....	29
4.2.2. Trgovačka društva .....	30
4.2.3. Ugovor o koncesiji .....	31
<b>5. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>31</b>
<b>6. LITERATURA .....</b>	<b>33</b>
<b>7. POPIS ILUSTRACIJA.....</b>	<b>36</b>

## **Obavljanje komunalnih službi u Republici Hrvatskoj na primjeru odabranih gradova**

### Sažetak

Javne službe predstavljaju djelatnosti koje se obavljaju u javnom interesu pod posebnim pravnim režimom za koju javna vlast snosi određene ovlasti i odgovornosti. Komunalne službe jedna su od djelatnosti koja se smatra javnom službom. Javna vlast organizira obavljanje javnih službi. Osnovni modeli obavljanja smatra se obavljanje u javnom sektoru putem vlastitog pogona za obavljanje komunalnih djelatnosti ili putem ustanova i trgovačkih društva te u privatnom sektoru, odnosno povjeravajući obavljanje fizičkim i pravnim osobama putem ugovora o koncesiji, ugovora o povjeravanju obavljanja i drugih oblika uključivanja privatnog sektora. Osim toga, postoji mogućnost suradnje javnog i privatnog sektora. U radu je prikazano kako su komunalne djelatnosti organizirane u Gradu Zagrebu i Gradu Kaštela

Ključne riječi: *javne službe, komunalne službe, modaliteti obavljanja, Grad Zagreb, Grad Kaštela*

## Izjava o izvornosti

Ja, Marta Karadakić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Marta Karadakić, v.r.

(potpis studenta)

## **1. UVOD**

Javne službe jedna su od tri komponenti suvremene javne uprave. Javne službe djelatnosti su s ekonomsko-komercijalnim elementima koje se obavljaju u javnom interesu pod posebnim pravnim režimom. Javna vlast u odnosu na javne službe snosi financijske, organizacijske i druge terete te konačnu odgovornost prema građanima u čiju korist se javne usluge obavljaju. Kao jedna od djelatnosti koja se smatra javnom službom je komunalna služba. Komunalna služba odnosi se na građenje i održavanje komunalne infrastrukture te održavanje komunalnog reda na području jedinica lokalne samouprave. Svaka jedinica lokalne samouprave, u granicama određenim Zakonom o komunalnom gospodarstvu<sup>1</sup> i svojim statutima, samostalna je odrediti kako će obavljati komunalne djelatnosti i zbog toga se modaliteti obavljanja komunalnih službi razlikuju u svakoj posebnoj jedinici lokalne samouprave.

U radu se najprije daje prikaz što su javne službe, kako su definirane, koje su tendencije utjecale na njihov razvoj te na koji način se obavljaju i financiraju. Prikazano je i kako su javne službe organizirane u Republici Hrvatskoj. Nakon toga prikazano je što su komunalne službe, na kojim načelima počivaju te koje vrste, modeli obavljanja i financiranja komunalnih službi se koriste u Republici Hrvatskoj. Zbog posebnosti obavljanja komunalnih službi u jedinicama lokalne samouprave, poseban osvrt je dan na modele obavljanja komunalnih službi u Gradu Zagrebu i Gradu Kašteli.

## **2. JAVNE SLUŽBE**

U ovom poglavlju ukratko ću objasniti pojavu i razvoj javnih službi, što predstavlja pojam javnih službi i koje su njezine najvažnije karakteristike, kako su one klasificirane, koji su suvremeni trendovi utjecali na razvoj javnih službi te koji modeli obavljanja javnih službi postoje i kako su organizirane i kako se obavljaju u Republici Hrvatskoj.

### **2.1. Pojava i razvoj javnih službi**

Državna uprava, teritorijalna samouprava i javne službe predstavljaju tri komponente suvremene javne uprave. Javne službe povezane su uz državnu upravu koja donosi politike razvoja i pravni okvir te uz teritorijalnu samoupravu koja je odgovorna za njihovo obavljanje, osnivanje i financiranje<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>2</sup> Koprić et. al., 2021: 233

Od sredine 19. stoljeća pa nadalje, pod utjecajem urbanizacije i industrijalizacije počinju se razvijati javne službe koje u prvi plan stavljaju interes stanovnika, čime dolazi do promijene strukture europskog društva i organizacije države. Urbanizacija i industrijalizacija potakle su razvoj novih javnih potreba u području javnog prometa, komunikacije, komunalne službe, obrazovanja, socijalne zaštite i drugih potreba, a time se otvorio prostor za novi angažman države. Shvaćanje države kao mehanizma osiguranja reda u zajednici zamjenjuje novo shvaćanje prema kojem je država servisni mehanizam za obavljanje društveno korisnih djelatnosti. Na početku je država bila jedini subjekt s kapacitetom redovitog i kvalitetnog organiziranja, financiranja i obavljanja tih djelatnosti, a posebno u pogledu djelatnosti koje su zahtijevale velika financijska ulaganja. Ali, zbog potreba života i spore intervencije države, privatni sektor počinje zadovoljavati te potrebe. Dobrovoljna udruženja građana, vjerske organizacije, male lokalne zajednice ili šira obitelj obavljali su djelatnosti obrazovanja, osiguranja temeljnih socijalnih rizika kao što su siromaštvo, bolest, starost te gospodarske i druge slične djelatnosti. Zbog važnosti i nedostatka kapaciteta privatnog sektora, te djelatnosti postaju odgovornost javne vlasti i tako započinje razvoj servisne uloge države (u drugoj polovini 19. stoljeća i početkom 20. stoljeća), a mnogi smatraju da država nije ništa više od „skupa javnih službi“. Tijekom zadnje četvrtine 20. stoljeća, dolazi do promjena shvaćanja o ulozi države i javnih službi. Najznačajniji faktori koji su utjecali na te promjene su menadžerske reforme javne uprave, kriza proračunskog financiranja javnih službi, tehnološki razvoja, odnosno informatizacija, izgradnja i jačanje institucija EU te procesi proširenje EU na tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe, a ti su razlozi bili uzrok privatizacije, komercijalizacije, liberalizacije i deregulacije javnih službi.<sup>3</sup>

*Menadžerske reforme javne uprave* prouzrokovale su promjene u djelovanju suvremene države i njezinih upravnih aparat otvorivši prostor prodoru tržišnih vrijednosti u javni sektor. Socijalna država ustupa mjesto koncepciji minimalističke, regulacijske države prema kojoj se država usmjerava na reguliranje, nadzor i osiguravanje funkcioniranja tržišnog mehanizma jer se dio javnih službi podvrgava djelovanju tržišta. Promjenom vlasničke strukture obavljanja gospodarskih javnih službi, regulacija je jedan od glavnih načina zaštite javnog interesa od strane države. Jedan od razloga liberalizacije i privatizacije javnih službi je *kriza proračunsko financiranja javnih službi*. Javne službe, naročito one gospodarske koje se pružaju putem mrežnih sustava zahtijevaju velika financijska sredstva za restrukturiranje i investiciju u nove tehnologije. Država koja nema dovoljno sredstava za učinkovito financiranje njihove

---

<sup>3</sup> Koprić et. al., 2021: 238-239

modernizacije dodatan izvor sredstava potražuje u privatnom sektoru. *Tehnološki razvoj* uzrokovao je napuštanje prirodnih monopola i omogućavanje tržišne utakmice među različitim pružateljima u javnim službama. To se posebno odnosi na javne službe koje se obavljaju putem velikih infrastrukturnih sustava i koje se oslanjaju na primjenu digitalne tehnologije. Razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije promijenio je organizaciju i metode rada u javnoj upravi, a time i u javnim službama. Tehnološki razvoj stvorio je tehničke pretpostavke za liberalizaciju tržišta, posebno mrežnih djelatnosti. *Izgradnja institucija EU* dovodi do njihovog jačanja i preuzimanja poslova koje su bili u nadležnosti država članica. Izgradnjom institucija EU stvara se europski upravni prostor, a EU promovira jedinstvene europske vrijednosti. U okviru institucija EU, o službama od općeg interesa vodi se rasprava koja se vrti oko ideološke osi koja javne službe postavlja u centar ideološke debate o sadržaju europskog modela društva te oko praktične primjene pravne stečevine EU na javne službe čime se autonomija država članica protivi dominaciji institucija EU. *Širenjem EU na srednju i istočnu Europu* postavlja se pitanje položaja i obavljanja javnih službi u tim zemljama. Postsocijalistička tranzicija utjecala je na demokratizaciju i prelazak u slobodno tržišno gospodarstvo.<sup>4</sup>

### **2.1.1. Europska unija i službe od općeg interesa**

Europska komisija prvobitno je razvila koncept službi od općeg gospodarskog interesa iz kojeg proizlazi širi koncept službi od općeg interesa koji obuhvaća gospodarske i negospodarske djelatnosti. Pojam službi od općeg interesa ne nalazi se u ugovorima o osnivanju Europske zajednice (1957.), već se u tim ugovorima koristi pojam službi od općeg gospodarskog interesa. Službe od općeg interesa predstavljaju ekonomske djelatnosti koje se obavljaju u javnom interesu, a bez javne intervencije, javni interes ne bi bio zadovoljen na tržištu.<sup>5</sup> Potpisivanjem Jedinstvenog europskog akta iz 1986. dolazi do promišljanja o službama od općeg interesa, posebno u kontekstu izgradnje jedinstvenog europskog tržišta te se sve više zagovara liberalizacija javnih službi u državama članicama. Tijekom 1990-ih, Europska komisija započinje publiciranje dokumenata u kojima oblikuje elemente koncepta službi od općeg interesa. Najznačajniji dokumenti o službama od općeg interesa su Priopćenja Europske komisije (1996. i 2001.), Zelena knjiga (2003.) i Bijela knjiga (2004.). Također, Ugovor o Europskoj zajednici postavlja pravni temelj za uređenje službi od općeg interesa. Ugovor iz Amsterdama (potpisan 1997., stupio na snagu 1999.) u članku 16., Povelja o temeljnim pravima

---

<sup>4</sup> Koprić et. al., 2021: 239

<sup>5</sup> Škarica, 2021: 78



EU u članku 36. i nacrt Ustavnog ugovora prihvaća i legitimira koncept službi od općeg ekonomskog interesa.<sup>6</sup> *Zelena knjiga o službama od općeg interesa* (2003.) sustavno koncipira javne službe naglašavajući da su one dio općeg sustava vrijednosti na kojemu počiva europski model društva. Zelena se knjiga bavi službama od općeg gospodarskog interesa među kojima razlikuje one koje se pružaju putem velikih sustava (telekomunikacija, poštanska služba, električna energija, opskrba plinom i promet) i druge službe (zbrinjavanje otpada, opskrba vodom) te negospodarskim službama.<sup>7</sup> Ističe temeljna načela osiguravanja i organiziranja službi od općeg interesa te se zalaže za liberalizaciju. Na temelju rasprave oko Zelene knjige, Europska komisija donosi *Bijelu knjigu o službama od općeg interesa* (2004.).<sup>8</sup> Bijela knjiga objedinjuje rezultate javne rasprave i naglašava važnost službi od općeg interesa. Osnovna načela regulacije službi od općeg interesa koji su navedeni u Bijeloj knjizi su: načelo supsidijarnosti (službe moraju biti što bliže građanima), postizanje ciljeva unutar natjecateljskih otvorenih tržišta, osigurati povezanost i univerzalni pristup, održavati visoku razinu kvalitete, zaštite i sigurnosti, osigurati prava potrošača i korisnika, pratiti i vrednovati izvedbu povjerenih zadataka, poštivati različitost službi i situacija, povećati transparentnost te pružiti pravnu sigurnost.<sup>9</sup> Javna rasprava u pogledu službi od općeg interesa u Europskoj uniji nije postigla konsenzus niti postoji jasno stajalište u tom području između država članica, ali sve više se shvaća važnost tih službi za izgradnju Europske unije.<sup>10</sup>

## **2.2. Pojam javnih službi**

*Javne službe*, odnosno *službe od općeg interesa* različite su djelatnosti s više ili manje ekonomsko-komercijalnih elemenata koje se u javnom interesu obavljaju pod posebnim pravnim režimom i za koje javna vlast snosi bar dio financijskih, organizacijskih i drugih tereta i konačnu odgovornost prema građanima radi kojih se te javne usluge i obavljaju (Koprić et. al. 2021: 234). Pojam javnih službi i službi od općeg interesa nisu u potpunosti sinonimi. Ta dva pojma razlikuju se po tome tko ih pruža. Naime, javne službe pružali su samo javnopravni pružatelji, dok službe od općeg interesa, uz javnopravne pružatelje, mogu pružati i privatnopravni pružatelji.

---

<sup>6</sup> Đulabić, 2007: 147-148

<sup>7</sup> Đulabić, 2007: 149

<sup>8</sup> Koprić I. Regulacija službi od općeg interesa: 4

<sup>9</sup> Bijela knjiga Europske unije o službama od općeg interesa (2004.)

<sup>10</sup> Đulabić, 2007: 150

Koncept javnih službi prvobitno se razvio u francuskoj upravnoj teoriji i kroz sudsku praksu Državnog savjeta (najviši upravni sud u Francuskoj) prema kojoj se javna služba označava kao „aktivnost uprave po načelima javnog prava“<sup>11</sup>. Leon Duguit formirao je tzv. školu javne službe. U knjizi *Preobražaj javnog prava* (1913.), Leon Duguit govori o tome kako državu legitimira obavljanje javnih službi, odnosno službi u interesu stanovnika i zajednice u kojoj žive. Leon Duguit javne službe definira kao „djelatnost čije vršenje upravljajući trebaju regulirati, osigurati i kontrolirati, pošto je ona neophodna za ostvarenje i razvitak uzajamne društvene ovisnosti i takve je prirode da može biti potpuno osigurana samo posredovanjem sile kojom raspolažu upravljajući“.<sup>12</sup> Sljedbenik L. Duguita, M. Waline, javnu službu definira kao djelatnost administracije koja se obavlja pod vladavinom javnog prava, a G. Jéze ju definira kao tehnički postupak preko kojeg se zadovoljavaju potrebe od općeg interesa. Iz francuske upravne teorije, koncept javnih službi proširio se i na ostale europske i druge zemlje. U Belgiji, A. Mast i J. Dujardin govore da se javna služba (*openbaare dienst*) odnosi na javni organizam ustrojen od strane uprave pod posebnim režimom da bi zadovoljila opći interes. Normativna pravna škola u Austriji osnovala je pojam javne službe prema kojem je svaki vršitelj prava javni organ, a pojam je nastao kao posljedica shvaćanja identiteta prava i države.<sup>13</sup> U Njemačkoj se za javne službe koristi pojam *Daseinsvorsorge*, što u doslovnom prijevodu znači „skrb za svakodnevnu egzistenciju“. Taj koncept je uveden 1938., a Ceep ističe da on označuje sve javne službe kojima se zadovoljavaju osnovne materijalne potrebe građana. Pretpostavka tog koncepta je postojanje usluga koje se moraju pružiti u općem interesu građana, a javna vlast, osobito lokalne jedinice, odgovorne su za pružanje tih usluga.<sup>14</sup> U SAD-u se za postojanje javnih službi ne traži samo da ju obavljaju javnopravna tijela, već je potrebno da je takva djelatnost prijeko potrebna za ostvarivanje opće koristi i zadovoljenje javnog interesa.<sup>15</sup> Sud Europske unije razvio je koncept javne službe u funkcionalnom smislu. Prema tom konceptu javne službe predstavljaju službe čije izvršavanje ima za posljedicu izravni i neizravni udio u obnašanju vlasti.<sup>16</sup>

Sumirajući sve koncepcije možemo reći da postoje dvije glavne koncepcije javnih službi. Prema starijem, formalnom shvaćanju, javne službe predstavljaju djelatnosti koje obavljaju javnopravni pružatelji, odnosno upravne organizacije (npr. neprofitna javna ustanova ili trgovačko društvo u javnom vlasništvu), bitno je tko obavlja određenu djelatnost. Prema

---

<sup>11</sup> Borković, 2002: 12

<sup>12</sup> Koprić, 2013: 2

<sup>13</sup> Borković, 2002: 13-14

<sup>14</sup> Manojlović, 2015: 151

<sup>15</sup> Borković, 2002: 14

<sup>16</sup> Borković, 2002: 14

novijem, materijalnom shvaćanju, naglasak je na samu djelatnost i njezinu važnost za uredno funkcioniranje društva, odnosno bitno je što se obavlja.<sup>17</sup>

Glavne komponente javnih službi su raznolikost, zadovoljavanje javnog interesa, poseban pravni režim obavljanja te krajnja odgovornost političke vlasti za organizaciju i uredno funkcioniranje javnih službi. Javne službe obuhvaćaju različite djelatnosti (telekomunikacije, poštanske službe, prometa, zbrinjavanja otpada te socijalne skrbi, zdravstva, obrazovanja, znanosti, kulture i slično) koje imaju neke zajedničke karakteristike. Te djelatnosti su neophodne za uredno funkcioniranje društva, odnosno one zadovoljavaju javni interes zbog čega se općim aktom stavljaju pod poseban pravni režim, a tržišni mehanizam je potrebno ograničiti ili staviti u drugi plan. Država za neke djelatnosti preuzima cjelokupni financijski teret, a korisnici se tim službama koriste besplatno, a za neke djelatnosti korisnici moraju plaćati participaciju za korištenje tih službi. Javne službe su pod demokratsko-političkom odgovornošću političke vlasti, odnosno politička vlast snosi konačnu odgovornost za obavljanje javnih službi kroz mehanizme predstavničke, direktne i participativne demokracije.<sup>18</sup>

### **2.3. Klasifikacija javnih službi**

Temeljne kriterije klasifikacije predstavljaju kriterij svrhe, kriterij omogućavanja djelovanja tržišta, kriterij razine javne uprave na kojoj se javne službe obavljaju, kriterij zadovoljavanje potreba i kriterij pravnog statusa nositelja. Kriterij svrhe odgovara na pitanje služe li određene djelatnosti vršenju vlasti ili obavljanju društveno korisnog posla ovisnog o odnosima s korisnicima, kriterij omogućavanja djelovanja tržišta određuje hoće li se djelatnosti obavljati putem mehanizama tržišta ili se ono ograničuje, kriterijem razine javne uprave na kojoj se javne službe obavljaju određuje se obavljaju li se one na cjelokupnom državnom teritoriju ili na regionalnom, odnosno lokalnom, kriterij zadovoljenja potreba određuje zadovoljavaju li se potrebe pojedinca neposredno ili posredno ili se zadovoljavaju potrebe šireg društvenog interesa i na kraju, kriterij pravnog statusa nositelja određuje obavljaju li ih javni ili privatni sektor ili javni i privatni sektor surađuju u obavljanju djelatnosti.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Koprić et. al., 2021: 235 - 236

<sup>18</sup> Koprić, et. al., 2021: 234 – 235

<sup>19</sup> Koprić et. al., 2021: 236

L. Duguit razlikuje:

- *sudske službe (pravosuđe)* koje smatra posebnim dijelom državne aktivnosti,
- *upravne službe* – djelatnosti koje država posebno regulira, ustrojava posebne upravne organizacije i one zadovoljavaju javne potrebe te
- *komercijalne (industrijske) javne službe* – djelatnosti čija velika početna ulaganja država preuzima na sebe, one se mogu obavljati putem mehanizama tržišta koje je potrebno ograničiti i omogućiti ostvarenje javne svrhe.<sup>20</sup>

C. Scott javne službe klasificira na:

- *gospodarske djelatnosti* – obavljaju se putem tržišta, a pri njihovom konzumiranju plaća se naknada (telekomunikacije, poštanske službe, opskrbu električnom energijom i plinom i slično), te djelatnosti odgovaraju konceptu službi od općeg gospodarskog interesa koji je razvijen unutar Europske unije;
- *društvene djelatnosti* – obavlja ih država jer mehanizam tržišta ne može osigurati potrebnu količinu, kakvoću i prihvatljivu cijenu svima (obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita i slično) te
- *strateške djelatnosti* – zbog posebnog značenja obavlja ih država (registracija rođenja, smrti, sklapanja braka, izdavanje osobnih identifikacijskih isprava, prikupljanje poreza, kažnjavanje građana i slično).<sup>21</sup>

E. Pusić razlikuje dvije skupine upravnih resora:

- *klasične resore državne uprave* (unutarnji i vanjski poslovi, obrana, pravosuđe i financije) koji su se razvili temeljne zadaće očuvanja unutarnje i vanjske apsolutističke monarhije u vrijeme prosvijećenog apsolutizma, a kao njihova temeljna karakteristika navodi se monopolizacija fizičke sile i povezanost s političkom vlašću koja je bila faktor integracije tadašnje države, te
- *resore javnih službi* (privredne, društvene, informacijske, tehničke, komunalne i druge djelatnosti) koji su se razvili zbog sve veće potrebe obavljanja djelatnosti koje ne zahtijevaju političku vlast, a povezuje ih temeljna zajednička funkcija koju obavljaju.<sup>22</sup>

Europska unija razlikuje:

- *komercijalne (gospodarske, tržišne) službe od općeg interesa* – obuhvaćaju mrežne industrije (npr. telekomunikacije, poštanske službe, opskrbu električnom energijom i plinom, promet, televiziju, radio i slično) te druge službe od općeg ekonomskog interesa

---

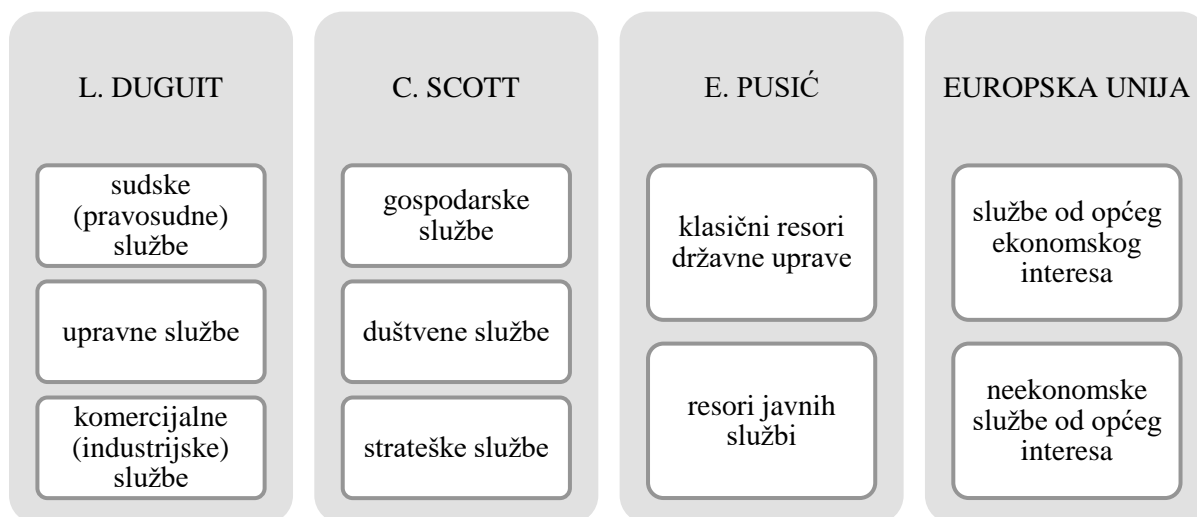
<sup>20</sup> Koprić et. al., 2021: 236

<sup>21</sup> Đulabić, 2007: 141

<sup>22</sup> Đulabić, 2007: 142

(opskrba vodom, zbrinjavanje otpada i otpadnih voda i slično), obavljaju ih uglavnom privatnopravni pružatelji, i

- *nekomercijalne (negospodarske, netržišne) službe od općeg interesa* – obrazovanje, kultura, zdravstvo, socijalna zaštita i skrb obavljaju ih privatnopravni i javnopravni pružatelji te organizacije civilnog društva i drugi subjekti.<sup>23</sup>



Tablica 1 Klasifikacija javnih službi

## 2.4. Tendencije razvoja javnih službi

Globalni faktori upravnog razvoja i razvoja javne uprave potakli su opće tendencije razvoja javnih službi. Tendencije razvoja javnih službi odnose se na liberalizaciju, deregulaciju, privatizaciju i komercijalizaciju te remunicipalizaciju i koprodukciju. Privatizacijom i liberalizacijom ne dolazi nužno do svojevrsnog povlačenja države te također deregulacijom ustvari dolazi do sve veće regulacije.<sup>24</sup> **Liberalizacija** je stvaranje sektorskog tržišta na kojem se određena vrsta javnih usluga osigurava temeljem tržišnog natjecanja s jedne i kupnje s druge strane (Koprić et. al. 2012: 176). Liberalizacijom se uklanja monopol i otvara se tržište određenih javnih službi jer je tehnološki razvitak omogućio da javni i privatni subjekti mogu jednako kvalitetno obavljati određenu službu. Pozitivni učinci korisnika službi koji nastaju natjecanjem ponuditelja su povećanje kvalitete i smanjenje cijene. Liberalizacija se odvija u tri faze: 1. uklanjanje isključiva prava određenih subjekata na obavljanje na obavljanje službi, u nekim djelatnostima odvija se brže, u nekima sporije, a u nekima je samo najavljena, ali ne i

<sup>23</sup> Koprić et. al., 2021: 236-237

<sup>24</sup> Koprić et. al., 2008: 660

provedena; 2. kreiranje regulacijskog okvira i uspostavljanje nezavisnih regulatora; 3. uspostava tržišta određenih vrsta javnih službi, a posebno se pojavljuje pitanje financijske potpore određenih djelatnosti. Uz liberalizaciju, dolazi do **deregulacije**, odnosno do nastojanja da se na što manju mjeru svede pravna regulacija sektorskih tržišta od strane države kako bi se izbjegao politički utjecaj. Otvaranjem tržišta za neku djelatnost potrebno je proširiti prostor autonomnog odlučivanja tržišnih aktera. Paralelno sa zahtjevima za smanjenjem regulacije određene djelatnosti dolazi do nove i dodatne regulacije, odnosno *reregulacije*<sup>25</sup> (deregulacijski paradoks). **Privatizacijom** dolazi do promjene vlasničke strukture trgovačkog društva koje je bilo u javnom vlasništvu s monopolnim položajem. Do promjene vlasničke strukture dolazi u dvije faze. U prvoj fazi subjekt se pretvara u trgovačko društvo u većinskom vlasništvu države te se u drugoj fazi država povlači iz vlasničke strukture prodajući svoje udjele. Glavni oblici privatizacije su prodaja vlasničkog udjela države, javno-privatno partnerstvo, davanje određenih službi u koncesiju te javna nabava, odnosno kupovina usluga koje su potrebne državi od privatnog sektora. *Vanjsko ugovaranje (outsourcing)*, kao sinonim za privatizaciju, odnosi se na pružanje usluga putem vanjskih partnera o čemu odlučuje državno tijelo koje je najčešće i financira. Vanjsko ugovaranje, kao dio menadžerskih reformi, za cilj ima smanjenje troškova upravnih organizacija, povećanje kvalitete obavljanja posla, veće menadžerske slobode i gubitak institucionalne memorije metoda rada. Također, uvođenjem vanjskog ugovaranja zamagljuje se demokratsko-politička odgovornost i smanjuje se kvaliteta javnih usluga.<sup>26</sup> Privatizacija dovodi do **komercijalizacije**, odnosno naplate pune tržišne cijene javnih usluga i time građani, korisnici postaju konzumenti. **Remunicipalizacija** je najnoviji trend koji se počeo javljati početkom 21. stoljeća zbog odustajanja od menadžerskih reformi koje su dovele do privatizacije, a najviše zbog nastalih negativnih posljedica<sup>27</sup> (npr. povećanje cijene, smanjenje kvalitete, nejednak pristup i slično). Remunicipalizacija se može definirati kao svaki oblik povratka iz privatnog u javno što se može postići povećanjem vlasničkog udjela u poduzeću, oduzimanjem koncesije i slično.<sup>28</sup> Remunicipalizacijom dolazi do ponovnog vraćanja određenih javnih službi pod kontrolu države. Remunicipalizacija posebno obuhvaća lokalne javne službe. Opskrba vodom i električnom energijom, javni prijevoz, zbrinjavanje otpada, čišćenje i stambena izgradnja neke su javne službe za koje je provedena remunicipalizacija. Remunicipalizaciju podupiru građani koji na referendumu odlučuju o vraćanju javnih službi

---

<sup>25</sup> Koprić et. al., 2008: 660

<sup>26</sup> Đulabić, 2019: 102 – 103

<sup>27</sup> Đulabić, 2013: 47

<sup>28</sup> Rakar, Iztok et al., 2015: 3-4

pod javnu kontrolu<sup>29</sup>. Postoje nekoliko prednosti remunicipalizacije, a to su: - financijska korist, odnosno uštede, - bolja motiviranost i veća angažiranost zaposlenika u trgovačkim društvima koje pružaju javne službe, - jačanja etike javnog sektora i orijentacije na zadovoljenje društvenih i općih ciljeva, - jačaju se demokratski politički procesi na lokalnoj razini sve većom primjenom lokalnog referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja građana. Sve veće uključivanje građana i organizacija civilnog društva u obavljanju javnih službi dovelo je do novog trenda – **koprodukcije**<sup>30</sup>. Koprodukcija predstavlja zajedničku proizvodnju usluga javnih službi između pružatelja i korisnika službi. Koprodukcija javnih usluga podrazumijeva usluge stvorene suradnjom profesionalaca, odnosno javne vlasti, udruga i civilnog društva te zaposlenika u javnim ustanovama i građana. Svi sudionici koprodukcije moraju dijeliti odgovornost jer u suprotnom koprodukcije neće imati uspjeh. Koprodukcijom se upravlja odnosima između građana i javnih službi. O suradnji pružatelja i korisnika ovisi kvaliteta i rezultati obavljanja javnih službi jer građani svojim znanjem pomažu javnim službenicima u poboljšanju kvalitete javnih službi i usluga.<sup>31</sup> Koprodukcija se pojavljuje u različitim oblicima, najčešći oblici su zajedničko osmišljavanje ciljeva i prioriteta konkretne usluge javne službe, zajedničko oblikovanje mjera koje se pružaju korisnicima, sudjelovanje korisnika u zajedničkom pružanju usluga i zajednička procjena uspjeha javne službe. Ističe se da koprodukcija povećava kvalitetu usluga javnih službi, smanjuje ukupne troškove nekih javnih službi, povećava raznolikost usluga, povećava volju korisnika za uključivanjem u djelatnosti javne službe, itd., što su zapravo i najznačajniji razlozi za provođenje koprodukcije.<sup>32</sup>

## 2.5. Obavljanja javnih službi

Javna vlast ima određene uloge u odnosu na javne službe – ona određuje, organizira i obavlja javne službe, regulira i osigurava određenu kvalitetu javnih službi, financira javne službe te prati, vrednuje i nadzire javne službe. Javna vlast najprije zakonom ili drugim općim aktom određuje koja se djelatnost smatra javnom službom i utvrđuje pravila obavljanja te djelatnosti. Djelatnost dobiva status javne službe kada je njezino obavljanje od javnog interesa, a tržište ih ne može kvalitetno i uz prihvatljive cijene pružiti. Uloga javne vlasti u pogledu obavljanja

---

<sup>29</sup> Primjer tako neposrednog odlučivanja građana postoji u Italiji kada je gradsko vijeće Napulja odlučilo vratiti opskrbu vodom pod javnu kontrolu nakon referenduma na kojem se 96% građana izjasnilo protiv privatizacije opskrbe vodom (Piegeon et al. 2012, u Koprić et. al. 2021: 234)

<sup>30</sup> Prema Hrvatskom jezičnom portalu, koprodukcija je zajednička proizvodnja, proizvodnja u suradnji partnera (<https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search>).

<sup>31</sup> Kuljanac, 2018: 32 – 34

<sup>32</sup> Koprić et. al., 2021, 240-244

javnih službi prilikom procesa liberalizacije, privatizacije i deregulacije promijenila se uvođenjem mogućnosti sudjelovanja privatnog sektora, kao i uključivanjem subjekata civilnog društva u obavljanju javnih službi čime javna vlast više nije jedini pružatelj javnih službi. Uključivanje privatnog sektora primjenjuje se kako u gospodarskim javnim službama, tako i u negospodarskim, premda je u negospodarskim javnim službama, javna vlast i dalje dominantan subjekt.<sup>33</sup> Danas postoje nekoliko temeljnih, osnovnih modela obavljanja javnih službi. Javne službe mogu se obavljati u *javnom sektoru* preko upravnih tijela, npr. vlastiti pogon za obavljanje komunalnih djelatnosti, ili specijaliziranih organizacija kao što su ustanove, trgovačka društva, fondacije i zaklade. Njihovi su vlasnici, odnosno osnivači javni subjekti. Subjekti *privatnog sektora* mogu se uključiti u obavljanje javnih službi ugovorom o koncesiji, ugovorom o povjeravanju obavljanja javnih službi, javno-privatnim partnerstvima te kroz postupke javne nabave. Postoje i prijelazni, *mješoviti oblici*, odnosno suradnja javnog i privatnog sektora u obavljanju javnih službi putem mješovitih ustanova, mješovitih poduzeća i statusnog javno-privatnog partnerstva.<sup>34</sup> Izravno obavljanje javnih službi mora biti u skladu s pravilima EU o tržišnom natjecanju i državnim potporama, dok se pravilima EU o javnoj nabavi i koncesijama primjenjuju u slučajevima kada javna vlast odluči obavljanje službe prenijeti na treće osobe nad kojima nema potpunu kontrolu.<sup>35</sup>

## 2.6. Financiranje javnih službi

Javna vlast sudjeluje u financiranju javnih službi radi osiguravanja društvene solidarnosti, no u suvremenom kontekstu zbog liberalizacije mrežnih djelatnosti i financiranje se problematizira. Zbog liberalizacije mrežnih djelatnosti i zbog pravila Europske unije o državnim potporama dolazi do problematiziranja državnog financiranja. Pravila EU o državnim potporama osiguravaju ostvarenje jedinstvenog europskog tržišta, ali isto tako državne potpore mogu proizvesti neravnopravnost aktera nekog tržišta. Javna vlast treba odrediti u kojim slučajevima i pod kojim uvjetima može financirati obavljanje tržišnih djelatnosti. U pogledu financiranja potrebno je odrediti razliku između *naknade* za obavljanje javne službe i *državne potpore* za obavljanje službi od općeg gospodarskog interesa. ***Naknada*** predstavlja iznos kojim država sudjeluje u troškovima obavljanja javne službe i ona je zapravo kompenzacija pružatelju od strane države jer pružatelj mora poštovati obveze javne službe te ne smije potpuno autonomno pristupati obavljanju javnih službi. ***Državna potpora*** je oblik pomoći države ili nekog dugog

---

<sup>33</sup> Đulabić, 2007: 146

<sup>34</sup> Koprić et. al., 2021: 246

<sup>35</sup> Škarica, 2021: 79



javnog tijela koji se na temelju diskrecijske ocjene dodjeljuje određenom poduzetniku ili sektoru. Za dodjeljivanje naknadi postoji isključiva nadležnost država članica i one imaju mogućnost samostalnog financiranja određenih djelatnosti javnih službi, dok je za državne potpore utjecaj države smanjen, a utjecaj Europske komisije povećan, odnosno Komisija ima široke ovlasti nadzirati dodjeljivanje državnih potpora od strane država članica. Ugovor o funkcioniranju Europske unije zakonski je okvir državnih potpora. Prema tom Ugovoru, državna je potpora svaka potpora koja se dodjeljuje iz državnih sredstava i narušava ili prijeti narušavanju tržišnog natjecanja dajući prednost određenim poduzećima ili proizvodnji određenih proizvoda stavljajući ih u povoljniji položaj i ona ne bi smjela utjecati na trgovinu između država članica (članak 107. UFEU).<sup>36</sup> Prema članku 106/2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>37</sup>, pravila *acquisa* o državnim potporama ne primjenjuju se na javne službe ako negativno utječu na ostvarivanje temeljne svrhe koju javna služba nastoji postići. Prema pravilima *acquisa*, naknade se primjenjuju za negospodarske službe od općeg interesa i službe od općeg ekonomskog interesa, a državne potpore za gospodarske službe od općeg interesa.<sup>38</sup> U Republici Hrvatskoj, državne su potpore regulirane Zakonom o državnim potporama<sup>39</sup> koji je u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Prema tom Zakonu, državne potpore su stvarni i potencijalni rashod ili umanjeni prihod države dodijeljen od davatelja državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanje tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili proizvodnju određene robe i/ili usluge<sup>40</sup>. Europski sud pravne presudom u slučaju *Altmark* odredilo je kriterije prema kojima se financijska sredstava kojima javna vlast financira gospodarske javne službe smatraju naknadom, a ne državnim potporom. Ti kriteriji moraju biti kumulativno ispunjeni, a odnose se na to da (1) primatelj naknade mora imati obvezu obavljanja javne službe koja je jasno određena, (2) parametri dodjele naknade moraju biti na objektivan i transparentan način unaprijed utvrđeni, (3) naknada ne smije prijeći granicu nužnu za pokriće svih ili dijela troškova izvršenja obveze (nužni troškovi i razumna dobit) i (4) usporedbom s troškovima tipičnog prijevoznog poduzeća, naknada se određuje ako gospodarski subjekt nije izabran u postupku javne nabave.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Vidović, 2015: 72

<sup>37</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske Unije (12016E/TXT)

<sup>38</sup> Koprić et. al., 2021: 249-250

<sup>39</sup> Zakon o državnim potporama (NN 47/14, 69/17)

<sup>40</sup> Članak 2. Zakona o državnim potporama (NN 47/14, 69/17)

<sup>41</sup> Koprić et. al., 2021: 251

## 2.7. Javne službe u Republici Hrvatskoj

### 2.7.1. Pojam javnih službi

U Republici Hrvatskoj terminologija pojma javnih službi je neujednačena i postoji dilema oko korištenja pojmova „službe od općeg interesa“ i „javnih službi“ te „usluga od općeg interesa“ i „javnih usluga“. Da bi se ta dilema riješila potrebno je odrediti značenje pojma službe i usluge. Prema Hrvatskom jezičnom portalu<sup>42</sup>, služba je specijalizirana djelatnost ili organizacija, a usluga hrvatskom jeziku služba predstavlja posebno organiziranu uslužnu djelatnost, a usluga je rad koji nije proizvodni, djelatnost koja se ne opredmećuje. neproizvodnu djelatnost koja se obavlja za plaću. Hrvatski pravni sustav zagovara pojam služba za organiziranje djelatnosti kojima se zadovoljava javni interesa.<sup>43</sup>

U Republici Hrvatskoj ne postoji opći zakon o javnim službama, no Zakon o plaćama u javnim službama<sup>44</sup> definira javne službe. Prema Zakonu o plaćama u javnim službama, javne službe su „javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje“. Pojam javnih službi definiran je Ustavom Republike Hrvatske<sup>45</sup> u kojem se spominje nekoliko pute. Prema jednom značenju, pojam predstavlja zapošljavanje i rad u državnim i javnim tijelima, a prema drugom značenju, pojam obuhvaća društvene djelatnosti koje nemaju ekonomski karakter (obrazovanje, znanost, zdravstvo, socijalna skrb i mirovinska skrb).<sup>46</sup> S obzirom na to da se pojam javna služba spominje u Ustavu, možemo reći da je on ustavna kategorija.

Hrvatski zakonodavac govoreći o javnim službama koristi nekoliko pojmova, a to su:

- javne službe,
- javne usluge,
- djelatnosti od posebnog društvenog interesa,
- djelatnosti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku,
- usluga i djelatnost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku,
- regulirane djelatnosti koja se obavlja kao javna usluga,
- usluge od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> <https://hjp.znanje.hr>

<sup>43</sup> Đulabić, 2021: 30

<sup>44</sup> Zakon o plaćama u javnim službama (NN 27/01, 39/09)

<sup>45</sup> Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

<sup>46</sup> Klarić i Nikolić, 2011: 89

<sup>47</sup> Đulabić, 2009.: 99

## 2.7.2. Organizacija i obavljanje javnih službi u Republici Hrvatskoj

Organizacijski oblici za obavljanje javnih službi razlikuju se prema tome radi li se o negospodarskim ili gospodarskim javnim službama. Negospodarske javne službe obično obavljaju ustanove i za njih postoji opća zakonska regulacija Zakonom o ustanovama te posebna zakonska regulacija sektorskim zakonima. Gospodarske javne službe obavljaju se putem trgovačkih društava (javna poduzeća, javna kompanija) te ne postoji regulacijski oblik za obavljanje gospodarskih javnih službi. Komunalne javne službe povezuju se uz jedinice lokalne samouprave koje su odgovorne za njihovu organizaciju i obavljanje.<sup>48</sup>

Javne službe se obavljaju neposredno preko upravnih tijela (vlastiti pogon), preko specijaliziranih organizacija (ustanove, trgovačka društva, zaklade, fondacije), putem privatnog sektora na temelju ugovora o koncesiji, ugovora o povjeravanju obavljanja javnih službi, ugovornog javno-privatnog partnerstvo i putem javna nabava te suradnjom javnog i privatnog sektora osnivanjem mješovitih ustanova, mješovitih poduzeća i putem statusnog javno-privatnog partnerstvo.

JAVNI SEKTOR	PRIVATNI SEKTOR	MJEŠOVITI OBLICI
<ul style="list-style-type: none"><li>•upravna tijela (npr. vlastiti pogon)</li><li>•specijalizirane organizacije (ustanove, trgovačka društva, fondacije, zaklade)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•ugovor o koncesiji</li><li>•ugovor o povjeravanju obavljanja javnih službi</li><li>•javno-privatno partnerstvo</li><li>•javna nabava</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>•mješovita ustanova</li><li>•mješovito poduzeće</li><li>•statusno javno-privatno partnerstvo</li></ul>

Tablica 2 Modeli obavljanja javnih službi u Republici Hrvatskoj

<sup>48</sup> Koprić et. al., 2021: 256 - 257

### **3. KOMUNALNE SLUŽBE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

#### **3.1. Pojam komunalnih službi**

Komunalne djelatnosti lokalne su javne službe i uređene su Zakonom o komunalnom gospodarstvu<sup>49</sup>. Lokalne jedinice zadovoljavaju potrebe lokalnog stanovništva i zbog toga ih lokalne jedinice statutima uređuju te osnivaju javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje tih djelatnosti. U prošlosti su komunalne djelatnosti bile različito regulirane, a sam Zakon o komunalnom gospodarstvu nekoliko je puta noveliran i mijenjan. Današnji Zakon o komunalnom gospodarstvu uređuje načela, obavljanje i financiranje, građenje i održavanje komunalne infrastrukture, plaćanje komunalnog doprinosa i komunalne naknade, održavanje komunalnog reda i ostala pitanja od važnosti za komunalnog gospodarstva<sup>50</sup>. Definicija komunalnog gospodarstva dana je u članku 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu i prema toj definiciji, komunalno gospodarstvo je „cjelovit sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području općina, gradova i Grada Zagreba, odnosno jedinica lokalne samouprave“. Prema članku 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>51</sup>, komunalno gospodarstvo određuje se kao jedan od poslova samoupravnog djelokruga jedinica lokalna samouprave te je on od lokalnog značaja i njime građani neposredno ostvaruju svoje potrebe.

#### **3.2. Načela komunalne službe**

Pružatelji komunalnih službi dužni su, prilikom pružanja komunalnih službi, odnosno prilikom provedbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, postupati u skladu s načelima na kojima se temelji komunalno gospodarstvo. Načela komunalnih službi su:

1. *načelo zaštite javnog interesa,*
2. *načelo razmjerne koristi,*
3. *načelo solidarnosti,*
4. *načelo javne službe,*
5. *načelo neprofitnosti,*
6. *načelo supsidijarnosti,*
7. *načelo univerzalnosti i jednakosti pristupa,*
8. *načelo prilagodljivosti,*

---

<sup>49</sup> Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>50</sup> Koprić et. al., 2021: 262

<sup>51</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17)

9. *načelo kontinuiteta obavljanja komunalnih djelatnosti,*
10. *načelo kakvoće obavljanja komunalnih usluga,*
11. *načelo ekonomičnosti i učinkovitosti,*
12. *načelo zaštite korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara,*
13. *načelo sigurnosti,*
14. *načelo javnosti,*
15. *načelo prihvatljivosti cijene komunalnih usluga i*
16. *načelo zaštite ugroženih kategorija građana.*<sup>52</sup>

### **3.3. Vrste komunalnih službi**

Zakon o komunalnom gospodarstvu dijeli komunalne djelatnosti na dvije vrste djelatnosti:

- a. *komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i*
- b. *uslužne komunalne djelatnost.*<sup>53</sup>

Komunalna infrastruktura vlasništvo je lokalne jedinice i/ili osoba koje obavljaju komunalnu djelatnost, a pod tim pojmom se podrazumijevaju nerazvrstane ceste, javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila, javna parkirališta, javne garaže, javne zelene površine, građevine i uređaji javne namjene, javna rasvjeta, groblja i krematoriji na grobljima te građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza, a osim toga, odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave mogu se pod pojmom komunalne infrastrukture odrediti i druge djelatnosti pod uvjetom da služe obavljanju komunalne djelatnosti. Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti su:

- a. *održavanje nerazvrstanih cesta,*
- b. *održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornih vozila,*
- 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 te*
- h. *održavanje javne rasvjete.*<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Članak 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>53</sup> Članak 21. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>54</sup> Članak 23. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

Uslužne komunalne djelatnosti pojedincima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području lokalne jedinice i one se odnose na:

- a. *usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama,*
- b. *usluge javnih tržnica na malo,*
- c. *usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja,*
- d. *komunalni linijski prijevoz putnika i*
- e. *obavljanje dimnjačarskih poslova.*<sup>55</sup>

### **3.4. Organizacija, obavljanje i financiranje komunalnih službi**

#### **3.4.1. Organizacija komunalnih službi**

Komunalne djelatnosti organiziraju se i obavljaju na području jedne jedinice lokalne samouprave te se mogu organizirati zajednički na području više njih ili jedna jedinica može drugoj povjeriti obavljanje komunalnih djelatnosti kada se obavljanje ne može osigurati samostalno niti zajednički i tada govorimo o svojevrsnoj lokalnoj suradnji. Odluku o zajedničkom obavljanju komunalnih djelatnosti donose predstavnička tijela jedinica, a pisanim ugovorom se propisuju njihova međusobna prava i obveze.

Prije donošenja novog Zakona o komunalnom gospodarstvu iz 2018., postojala je mogućnost da županije bude surogat za preslabe i loše organizirane općine i gradove. Županija je obavljala komunalne djelatnosti i održavala objekte i uređaja komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne sposobnosti na teret jedinica lokalne samouprave kada je one nisu organizirale.

Isporučitelji komunalnih usluga mogu biti pravna ili fizička osoba, odnosno vlastiti pogon. Isporučitelj i korisnik sklapaju ugovor o isporuci komunalne usluge. Isporučitelj koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge, uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela lokalne samouprave, te s korisnikom sklapa ugovor o isporuci komunalne usluge.<sup>56</sup>

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ima određenu ulogu u određivanju koja će se djelatnost smatrati komunalnom djelatnošću i ono svojom odlukom može konkretnije odrediti poslove komunalnih djelatnosti te može odlukom odrediti druge djelatnosti koje smatraju komunalnim djelatnostima. Predstavničko tijelo odlukom može djelatnost odrediti kao komunalnu djelatnost pod određenim uvjetima: djelatnost mora kontinuirano zadovoljavati potrebe od životnog značenja za stanovništva na području jedinice lokalne samouprave, po

---

<sup>55</sup> Članak 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>56</sup> Članci 29. i 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

svom sadržaju i značenju mora predstavljati nezamjenjiv uvjet života i rada u naselju, pretežno mora biti uslužnog karaktera te se mora obavljati prema načelima komunalnog gospodarstva. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ima obvezu donijeti odluku o komunalnom redu i mjere za njezino provođenje.<sup>57</sup> Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom odlučuje o zajedničkom obavljanju komunalnih djelatnosti više jedinica lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave koje zajednički obavljaju komunalne djelatnosti mogu biti s područja iste ili različitih županija. Kada nije moguće samostalno ni zajedničko obavljanje komunalne djelatnosti, predstavničko tijelo odlukom može povjeriti obavljanje komunalne djelatnosti drugoj lokalnoj jedinici, a za to joj je potreban i pristanak predstavničkog tijela lokalne jedinice kojoj povjerava obavljanje.<sup>58</sup>

### **3.4.2. Modaliteti obavljanja komunalnih službi**

Komunalne djelatnosti mogu se obavljati *neposredno*, putem trgovačkih društava ili javnih ustanova koje osniva jedinica lokalne samouprave te putem službe – vlastitog pogona ili *posredno*, povjeravajući fizičkoj i pravnoj osobi obavljanje komunalnih djelatnosti ugovorom o koncesiji ili ugovorom o obavljanju komunalne djelatnosti.<sup>59</sup> Trgovačkim društvima i javnim ustanovama odlukom predstavničkog tijela lokalne jedinice povjerava se vršenje javnih ovlasti, odnosno rješavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba. Protiv upravnih akata koje oni donose osigurava se mogućnost podnošenja žalbe, upravnom tijelu lokalne jedinice nadležnom za poslove komunalnog gospodarstva.<sup>60</sup>

#### **a) Trgovačko društvo**

Trgovačko društvo osniva se sukladno Zakonu o trgovačkim društvima<sup>61</sup>. Trgovačkom društvu u kojem lokalna jedinica ima sve dionice (udjele), odlukom predstavničkog tijela povjerava se obavlja komunalne djelatnosti. Trgovačko društvo stječe pravnu osobnost upisom u sudski registar. Stjecanjem pravne osobnosti trgovačko društvo postaje subjekt u pravnom prometu i time ono može stjecati prava i preuzimati obveze te odgovara za svoje obveze, može zaključivati pravne poslove, ima vlastite prihode i izdatke, može biti vlasnik pokretnih i

---

<sup>57</sup> Koprić et. al. 2021: 262 - 263

<sup>58</sup> Članak 27. i 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>59</sup> Koprić et. al., 2021: 263

<sup>60</sup> Članak 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>61</sup> Zakon o trgovačkim društvima (NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22)

nepokretnih stvari i formalno je samostalno i neovisno o lokalnim vlastima (u stvarnosti je pod velikim utjecajem, ovisnošću i kontrolom).<sup>62</sup>

#### ***b) Javna ustanova***

Javna ustanova se osniva prama Zakonu o ustanovama<sup>63</sup>. Ona se osniva ako je djelatnost ili dio djelatnosti koju obavlja zakonom određena kao javna služba, ako djelatnost ili dio djelatnosti nije određena kao javna služba, ali se obavljaju na način i pod uvjetima koji su propisani za javnu službu ili ako se osniva radi obavljanje povjerenih poslova državne uprave.<sup>64</sup> Javnu ustanovu za obavljanje komunalnih djelatnosti osniva jedna ili više jedinica lokalne samouprave ako zajednički organiziraju obavljanje komunalne djelatnosti. Zakon o komunalnom gospodarstvu propisuje da javna ustanova obavlja isključivo komunalne djelatnosti zbog čijeg je obavljanja osnovana i ona ne može istodobno obavljati drugu tržišnu gospodarsku djelatnost. Javna ustanova je pravna osoba i to svojstvo stječe upisom u sudski registar te je samostalna u obavljanju svojih djelatnosti.<sup>65</sup> Pravna osobnost javne ustanove se očituje tako što ona može u pravnom prometu stjecati prava i preuzimati obveze, biti vlasnikom pokretnih i nepokretnih stvari te može biti stranka u postupcima.

#### ***c) Vlastiti pogon***

Vlastiti pogon predstavlja najneposredniji oblik obavljanja komunalnih djelatnosti, a osniva ga predstavničko tijelo lokalne jedinice. Vlastiti pogon samostalan je u obavljanju komunalnih djelatnosti i nema svojstvo pravne osobe. Vlastiti se pogon može osnovati kao organizacijska jedinica jedinstvenog upravnog odjela u jedinicama u kojima je takav odjel ustrojen. Upravitelja pogona, koji upravlja pogonom, organizira i vodi njegov rad, imenuje i razrješava gradonačelnik, odnosno općinski načelnik kojem je odgovoran za materijalno i financijsko poslovanje te za zakonitost rad.<sup>66</sup>

#### ***d) Ugovor o koncesiji***

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom može povjeriti obavljanje određenih komunalnih djelatnosti fizičkoj ili pravnoj osobi putem ugovora o koncesiji. Na ugovore o

---

<sup>62</sup> Antić, 1999: 636-637

<sup>63</sup> Zakona o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19)

<sup>64</sup> Članak 6. Zakona o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19)

<sup>65</sup> Članak 37. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>66</sup> Članci 39. – 43. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)



koncesiji supsidijarno se primjenjuje Zakon o koncesijama<sup>67</sup> i prema tom zakonu ugovor o koncesiji predstavlja upravni ugovor koji u pisanom obliku i na određeno vrijeme sklapaju davatelj koncesije i koncesionar o međusobnim pravima i obvezama vezanim uz danu koncesiju na temelju odluke o davanju koncesije. Koncesije se mogu dati za određene djelatnosti, i to za pružanje usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, pružanje usluga javnih tržnica na malo, komunalnog linijskog prijevoza putnika, obavljanje dimnjačarskih poslova i održavanje javne rasvjete te se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave mogu odrediti i druge djelatnosti koje se obavljaju putem ugovora o koncesiji.<sup>68</sup>

#### ***e) Ugovor o obavljanju komunalnih djelatnosti.***

Pravnoj ili fizičkoj osobi pisanim ugovorom povjerava se obavljanje komunalne djelatnosti koje se financiraju isključivo iz lokalnog proračuna. Ugovor o obavljanju sklapa gradonačelnik, odnosno načelnik u ime jedinice lokalne samouprave. Ugovor sadrži komunalne djelatnosti za koje se sklapa, vrijeme sklapanja, vrstu i opseg komunalnih usluga, način određivanja cijene komunalne usluge i način i rok plaćanja izvršenih usluga te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora. Na postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor te na samo sklapanje, provedbu i izmjenu supsidijarno se primjenjuje Zakon o javnoj nabavi<sup>69, 70</sup>.

### **3.4.3. Financiranje komunalnih službi**

Uslužne komunalne djelatnosti financiraju se sredstvima iz *cijene komunalne usluge, proračuna jedinice lokalne samouprave, prihoda određenih posebnim zakonima te ostalih prihoda*.<sup>71</sup>

Građenje i održavanje komunalne infrastrukture financira se sredstvima iz *komunalnog doprinosa, komunalne naknade, cijene komunalne usluge, naknade za koncesiju, proračuna jedinice lokalne samouprave, fondova Europske unije, ugovora, naknada i drugih izvora propisanih posebnim zakonom te donacija*.<sup>72</sup>

***Cijenu komunalne usluge*** te način obračuna i plaćanja određuje isporučitelj komunalne usluge. Cijenom komunalne usluge, pravnim i fizičkim osobama kojima je povjereno obavljanje

---

<sup>67</sup> Zakon o koncesijama (NN 69/17, 107/20)

<sup>68</sup> Članci 44 – 47. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>69</sup> Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16)

<sup>70</sup> Članci 48. – 50. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>71</sup> Članci 51. – 58. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>72</sup> Članak 75. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

komunalne djelatnosti, omogućuje se povrat uloženi sredstava za građenje komunalne infrastrukture i obavljanje komunalne djelatnosti. Gradonačelnik, odnosno načelnik mora dati suglasnost isporučitelju komunalne usluge za cjenik komunalnih usluga. Cijenu komunalne usluge plaća korisnik usluge isporučitelju usluge za isporučenu uslugu na temelju ispostavljenog računa.<sup>73</sup> Cijena komunalne usluge koristi se kod komunalnih djelatnosti za koje je moguće odrediti točnu visinu koristi svakog korisnika.<sup>74</sup>

**Proračun jedinice lokalne samouprave**, u cijelosti ili djelomično, koristiti se za financiranje obavljanje komunalnih usluga za pojedine grupe korisnika na njezinu području. Proračun kao izvor financiranja se koristi radi osiguravanja univerzalnosti pristupa komunalnim uslugama.<sup>75</sup> Komunalna naknada i komunalni doprinos bitan su instrument prikupljanja javnih prihoda jedinica lokalne samouprave i oni se smatraju fiskalno najvećim i najznačajnijim prihodima jedinica lokalne samouprave.<sup>76</sup> **Komunalni doprinos** se plaća za korištenje komunalne infrastrukture i položajne pogodnosti građevinskog zemljišta u naselju prilikom građenja ili ozakonjenja građevine<sup>77</sup> Vlasnik zemljišta na kojem se gradi ili nalazi građevina, odnosno investitor jednokratno plaća komunalni doprinos. Zakonom o komunalnom gospodarstvu određuju se građevine za koje se ne plaća komunalni doprinos. Odlukom predstavničkog tijela o komunalnom doprinosu se određuju zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jediničnu vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokove plaćanja te opće uvjete i razloge odobravanja djelomičnog ili potpunog oslobađanja od plaćanja. Rješenje o komunalnom doprinosu donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva. Upravni postupak donošenja rješenja o komunalnom doprinosu pokreće se po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, a samo rješenje mora biti usklađeno s odlukom o komunalnom doprinosu. **Komunalna naknada** se plaća za održavanja komunalne infrastrukture. Odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, komunalna naknada se može koristiti i za financiranje građenja i održavanja određenih objekata u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Komunalna naknada plaća se za određene nekretnine, odnosno za stambeni, garažni i poslovni prostor te za građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti i za neizgrađeno građevinsko zemljište i nju plaća vlasnik, odnosno korisnik te nekretnine.<sup>78</sup> Odlukom predstavničkog tijela o komunalnoj naknadi određuje područja zona u jedinici lokalne

---

<sup>73</sup> Članci 52. – 57. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>74</sup> Kovačević i Gadžo, 2014: 248

<sup>75</sup> Članak 58. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>76</sup> Horvat, 2015: 1

<sup>77</sup> Članak 76. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>78</sup> Članak 91. – 93 Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

samouprave u kojima se naplaćuje naknada, koeficijent zone za pojedine zone, koeficijent namjene za nekretnine za koje se plaća naknada, rok plaćanja, nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja.<sup>79</sup> Rješenje o komunalnoj naknadi, u upravnom postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, donosi upravno tijelo u skladu s odlukom o komunalnoj naknadi i odlukom o vrijednosti boda komunalne naknade.

*Naknada za koncesiju* koristi se za financiranje građenja i/ili održavanja komunalne infrastrukture za koju je dodijeljena koncesija.<sup>80</sup> Naknada za koncesiju je zapravo naknada koju plaća koncesionar na temelju ugovora o koncesiji u kojem se utvrđuje iznos i način plaćanja naknade. Naknada se plaća u novcu i može biti ugovorena kao stalan jednak ili varijabilni iznos.<sup>81</sup>

#### **4. KOMUNALNE SLUŽBE NA PRIMJERU ODABRANIH GRADOVA**

U ovom djelu rada, prikazat ću kako su komunalne službe organizirane na primjeru Grada Zagreba i Grada Kaštela. Odabrala sam ova dva grada zbog njihove prostorne i populacijske razlike koje su se odrazile i na organizaciju obavljanja javnih službi. Grad Zagreb i Grad Kaštela za obavljanje komunalnih službi osnovala su trgovačka društva, a osim toga, u obavljanje komunalnih službi uključili su i privatni sektor putem ugovora o koncesiji i ugovora o povjeravanju obavljanja komunalnih službi. Razlika između ta dva grada je ta da Grad Kaštela, osim navedenih modela obavljanja, komunalne službe obavlja i putem službe – vlastitog pogona.

##### **4.1. Grad Zagreb**

U Statutu Grada Zagreba<sup>82</sup> navodi se da „Grad Zagreb u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja, odnosno one putem kojih građani neposredno ostvaruju potrebe te poslove područnog (regionalnog) značaja, ako ti poslovi nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima“. Grad Zagreb u svom samoupravnom djelokrugu osigurava obavljanje javnih službi kojima se zadovoljavaju svakodnevne potrebe građana na području komunalnih, društvenih, gospodarskih i drugih djelatnosti. U odnosu na komunalne službe

---

<sup>79</sup> Članak 95. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>80</sup> Članak 103. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)

<sup>81</sup> Članka 5. stavak 1. točka 8. i članci 57 – 58. Zakona o koncesijama

<sup>82</sup> Statut Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 11/21)

osigurava obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje, odnosno osigurava njihov održivi razvitak i stalno povećanje kakvoće vodnih usluga te trajno održavanje komunalnih vodnih građevina u stanju funkcionalne sposobnosti, osigurava javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada te provedbu drugih obveza u vezi s gospodarenjem otpadom.

Gradska skupština Grada Zagreba i gradonačelnik Grada Zagreba imaju određene ovlasti vezane uz komunalne djelatnosti. Gradska skupština osniva stalni odbor – **Odbor za komunalno gospodarstvo** koje prati obavljanje komunalnih djelatnosti, gradnja i održavanje komunalne infrastrukture, pružanje komunalnih usluga, javna vodoopskrba i odvodnja, gradnja komunalnih vodnih građevina te način korištenja javnih površina<sup>83</sup>. Gradonačelnik Grada Zagreba nadzire zakonitost rada gradskih upravnih tijela koja obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga, sklapa ugovore i druge pravne poslove i dodjeljuje koncesije te imenuje i razrješava predstavnike Grada Zagreba u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba.

Za obavljanje komunalnih djelatnosti, Grad Zagreb, odnosno Gradska skupština Grada Zagreba osniva trgovačka društva, javne ustanove i vlastiti pogon. Vlastiti pogon osniva Gradska skupština gradskom odlukom. Također, obavljanje određenih djelatnosti Gradska skupština može povjeriti i drugim pravnim i fizičkim osobama ugovorom o koncesiji i ugovorom o povjeravanju obavljanja djelatnosti. Gradska skupština odlukom uređuje određene odnose, rješavanje u pojedinačnim upravnim stvarima, rješavanje o pravima, obvezama i odgovornostima pravnih i fizičkih osoba te obavljanje drugih javnih ovlasti u određenim komunalnim djelatnostima.

**Gradska upravna tijela**, odlukom Gradske skupštine, ustrojavaju se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba i povjerenih poslova državne uprave. Gradskim upravnim tijelima upravljaju pročelnici. Gradsko upravno tijelo koje se obavlja poslove komunalnog gospodarstva je **Gradski ured za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo, komunalne poslove i promet**. Gradski ured ustrojava nekoliko sektora, a svaki sektor ustrojava odjele, odnosno odsjeke koji se bave konkretnijim pitanjima vezanim uz poslove sektora. Sektori vezani uz komunalne djelatnosti su Sektor za komunalne poslove i javne površine, Sektor za građenje komunalne infrastrukture i održavanje javnoprometnih površina, javnih objekata i javne rasvjete, Sektor za komunalno i prometno redarstvo, Sektor za ceste.

---

<sup>83</sup> Članak 61. Poslovnika Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 11/21)

### 4.1.1. Trgovačka društva

Grad Zagreb ima poslovne udjele u *trgovačkim društvima* koji obavljaju komunalne djelatnosti. Ta trgovačka društva su: 1. Zagrebački Holding d.o.o. (100%); 2. Zagrebački električni tramvaj d.o.o. (100%); 3. Zagrebački velesajam d.o.o., (100%); 4. Integrirani promet Zagrebačkog područja d.o.o. (60%); Vodoprivreda Zagreb d.d. (37,66%); 6. Zračna luka Zagreb d.o.o. (35%).

#### 1. *Zagrebački holding d.o.o.*

Zagrebački holding d.o.o., osnovan 2006. godine u skladu sa Zakonom o trgovačkim društvima, 100% je vlasništvo Grada Zagreba koji je i jedini osnivač društva. Zagrebački holding zajednica je povezanih društava i ustanove, koji čine Grupu Zagrebački holding, a njihovo vodeće društvo u kreiranju poslovnih politika je Zagrebački holding d.o.o. Zagrebački holding sastoji se od 12 podružnica te je vlasnik 5 trgovačkih društava i jedne ustanove (Gradska ljekarna Zagreb).

Komunalne djelatnosti u nadležnosti Zagrebačkog holdinga su:

– *održavanje komunalne infrastrukture*

- održavanje nerazvrstanih cesta
- održavanje javnih zelenih površina
- održavanje čistoće javnih površina
- održavanje groblja i krematorija unutar groblja
- održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda
- održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene
- održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornih vozila

– *uslužne komunalne djelatnosti*

- usluge javnih tržnica
- usluge autobusnog kolodvora
- usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja
- usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
- usluge distribucijske telekomunikacijske kanalizacije i druge komunalne infrastrukture na području Grada Zagreba.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> <https://www.zgh.hr/o-nama/profil/13>

## **2. Zagrebački velesajam d.o.o.**

Zagrebački velesajam d.o.o. je komunikacijska platforma koja se bavi organiziranjem sajmova i događanja čime promiče i umrežava gospodarstvo Grada Zagreba i Republike Hrvatske s europskim i vaneuropskim okruženjem. Grad Zagreba jedini je član društva sa 100% udjela. Zagrebački velesajam osnovan je Izjavom o osnivanju društva Zagrebački velesajam d.o.o.<sup>85</sup>

## **3. Integrirani promet Zagrebačkog područja d.o.o.**

Integrirani promet Zagrebačkog područja d.o.o. (IPZP) je trgovačko društvo čiji su suvlasnici Grad Zagreb (60%), Zagrebačka županija (25%) i Krapinsko-zagorska županija (15%). IPZP priprema i realizira projekte vezane uz uspostavu novog integriranog modela organizacije prijevoza putnika.

## **4. Vodoprivreda Zagreb d.d.**

Vodoprivreda Zagreb d.d. dioničko je društvo u suvlasništvu dioničara od kojih je jedan suvlasnik Grad Zagreb. Vodoprivreda Zagreb obavlja djelatnosti izgradnje i održavanja vodnog dobra te zelenih i šumskih površina, tehničko gospodarsko održavanje vodnog dobra, regulacijskih i vodnih građevina i uređaja, tehničke radove provođenja obrana od poplava i drugih oblika zaštite od štetnog djelovanja vode, uređenje vodotoka i drugih voda te druge djelatnosti u skladu sa Statutom dioničkog društva<sup>86</sup>. Gradska skupština Grada Zagreba, 2007. godine donijela je zaključak<sup>87</sup> kojim odlučuje o privatizaciji trgovačkog društva Vodoprivreda Zagreb d.d. prema kojoj se ono privatizira tako da se određeni postotak temeljnog kapitala prodaje zaposlenicima ili putem javnim natječajima, određeni postotak je ostao vlasništvo Grada Zagreba, a dio je prenesen i na Hrvatske vode.

### **4.1.2. Ugovor o koncesiji**

**Zračna luka Zagreb d.o.o.** (ZLZ) je trgovačko društvo u suvlasništvu Grada Zagreba (35%), Republike Hrvatske (55%), Zagrebačke županije(5%) i Grada Velika Gorica (5%). Nakon što je grupacija ZAIC Ltd. sastavljena od uglednih međunarodnih tvrtki pobijedila na međunarodnom natječaju za koncesiju za izgradnju i upravljanje Zračnom lukom Zagreb, za realizaciju projekta osnovana je **Međunarodna zračna luka Zagreb d.d.** na koju su prenijeta

---

<sup>85</sup> Izjava o osnivanju društva Zagrebački velesajam d.o.o. (OU-1154/17)

<sup>86</sup> Statut dioničkog društva Vodoprivreda Zagreb d.d. (OU-447/19)

<sup>87</sup> Zaključak o privatizaciji trgovačkog društva Vodoprivreda Zagreb d.d. (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 8/07 i 23/09)

prava i obaveze iz Ugovora o koncesiji te je ona time preuzela upravljanje Zračnom lukom Zagreb. Ugovor o koncesiji<sup>88</sup> potpisan je od strane Republike Hrvatske (davatelju koncesije) i Međunarodne zračne luke Zagreb d.o.o. na razdoblje od 30 godina. Bez obzira na novo trgovačko društvo, odnosno Međunarodnu zračnu luku Zagreb d.d., Zračna luka Zagreb d.o.o. i dalje je aktivna, ali ona sada ne pruža aerodromske usluge nego ima funkciju pružanja stručne i tehničke pomoći Vladi RH (davatelju koncesije) u nadzoru provedbe Ugovora o koncesiji za izgradnju i upravljanje Zračnom lukom Zagreb. U slučaju raskida Ugovora o koncesiji ili njegovog isteka, Zračna luka Zagreb će preuzeti radnike i djelatnost kako se pružanje aerodromske usluge ne bi prekinulo i izazvalo dodatnu štetu. Osim toga, Zračna luka Zagreb obavlja djelatnost razvoja novih projekata, izrađuje tehnološka rješenja prometnih tokova u zračnim lukama, poslovne planove i strateške dokumente u zračnom prostoru i dr.

*Dimnjačarskoj obrtničkoj zadruzi*, na temelju *Odluke o davanju koncesije za obavljanje dimnjačarskih poslova na području Grada Zagreba*<sup>89</sup>, daje se koncesija za obavljanje komunalne djelatnosti dimnjačarskih poslova na području Grada Zagreba na razdoblje od petnaest godina. Na temelju te odluke Dimnjačarska obrtnička zadruga s Gradom Zagrebom sklopila je ugovor o koncesiji. Prema *Odluci o obavljanju dimnjačarskih poslova*<sup>90</sup>, dimnjačarski poslovi odnose se na čišćenje i kontrolu dimovodnih objekata i uređaja za loženje sa sustavom dobave u svrhu održavanja njihove funkcionalne sposobnosti radi sprječavanja opasnosti od požara, eksplozija, trovanja te zagađivanja zraka. Prema istoj Odluci, dimnjačarske poslove u Gradu Zagrebu obavlja pravna ili fizička osoba obrtnik registrirana za obavljanje dimnjačarskih poslova s kojom Grad Zagreb sklapa ugovor o koncesiji na razdoblje od 15 godina, a u njoj su uređuju uvjeti, postupak i način davanja koncesije, naknada za koncesije te ostala pitanja vezana uz dimnjačarske poslove na području Grada Zagreba.

### **4.1.3. Ugovor o povjeravanju obavljanja**

Ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sklapa Gradonačelnik na temelju odluke Gradske skupštine. Gradska skupština donosi odluku o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti u kojoj određuje koja se djelatnost povjerava na obavljanje i kojoj pravnoj ili fizičkoj osobi te koje su obveze osobe koja preuzima obavljanje. Na temelju te

---

<sup>88</sup> Ugovor o koncesiji za izgradnju i upravljanje Zračnom lukom Zagreb

<sup>89</sup> Odluke o davanju koncesije za obavljanje dimnjačarskih poslova na području Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 26/15)

<sup>90</sup> Odluka o obavljanju dimnjačarskih poslova (Službeni glasnik Grada Zagreba, 15/15)

odluke Gradonačelnik i pravna ili fizička osoba sklapaju ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti kojim će regulirati međusobna prava i obveze.

**Podružnice Zagrebačkog holdinga d.o.o.** kojima je odlukom Gradske skupštine povjereno obavljanje komunalne djelatnosti i koje su sklopile s Gradonačelnikom ugovor o povjeravanju obavljanja su:

- **Čistoća** – obavlja komunalnu djelatnost održavanja čistoće javnih površina na području Grada Zagreba, odnosno obavlja poslove gospodarenja otpadom i pruža javnu uslugu sakupljanja komunalnog otpada ([www.cistoca.hr](http://www.cistoca.hr));
- **Gradska groblja** – obavlja komunalnu djelatnost održavanja groblja i krematorija unutar groblja te usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja na području Grada Zagreba te upravlja grobljima u Zagrebu, odnosno dodjeljuje grobna mjesta na korištenje, uređuje, održava i rekonstruira groblja te obavlja ispraćaj, ukop i kremiranje pokojnika<sup>91</sup> ([www.gradskagroblja.hr](http://www.gradskagroblja.hr));
- **Tržnice Zagreb** – obavlja komunalnu djelatnost usluge javnih tržnica na malo na području Grada Zagreba, odnosno organizira prodaju živežnih namirnica domaćeg podrijetla na otvorenim prostorima i u svim gradskim četvrtima te pruža usluge usklađivanja svježeg voća, povrća i njihovih prerađevina i usluge primanja i čuvanja duboko smrznutih proizvoda biljnog i animalnog podrijetla ([www.trznice-zg.hr](http://www.trznice-zg.hr));
- **Zrinjevac** – obavlja komunalne djelatnosti održavanja javnih zelenih površina na području Grada Zagreba, odnosno projektira, uređuje i održava javne i ostale zelene površine, dječja igrališta, športske i rekreacijske objekte u Zagrebu ([www.zrinjevac.hr](http://www.zrinjevac.hr));
- **Zagrebačke ceste** – obavlja komunalne djelatnosti redovitog održavanja nerazvrstanih cesta na području Grada Zagreba, odnosno obavlja održavanje, upravljanje i nerazvrstane ceste u Zagrebu te održavanje ceste, cestovne objekte i mostove, ([www.zgceste.hr](http://www.zgceste.hr));
- **Zagrebparking** – obavlja komunalne djelatnosti usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama na području Grada Zagreba, odnosno organizira i kontrolira parkiranja na javnim parkiralištima, organizira i naplaćuje parkiranja u javnim garažama te premješta i blokira nepropisno parkirana vozila ([www.zagrebparking.hr](http://www.zagrebparking.hr));
- **Zagrebački digitalni grad** – obavlja komunalne djelatnosti usluge elektroničke komunikacijske mreže i/ili vodova, infrastrukture i povezane opreme Grada Zagreba, odnosno izgrađuje, održava i upravlja infrastrukturom za potrebe obavljanja komunikacijskih djelatnosti na području Zagreba ([www.digitalnigrad.hr](http://www.digitalnigrad.hr));

---

<sup>91</sup> Odluka o grobljima (broj 24 od 27. prosinca 2017.)



→ **Autobusni kolodvor Zagreb** – obavlja djelatnosti prijevoza putnika, prihvata autobusa, prtljage i robe, prodaje voznih karata, rezervacije mjesta u autobusima te usluge informacija, garderobe i parkiranja osobnih vozila ([www.akz.hr](http://www.akz.hr)).

Zagrebački holding vlasnik je, odnosno ima poslovne udjele u 5 trgovačkih društava, a trgovačka društva s kojima je sklopljen ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti su:

- **Gradsko stambeno-komunalno gospodarstvo d.o.o.** (100%) – održava Grčki top, brine o održavanju javnih prolaza, pothodnika, fontana i WC-a te održava stambene objekte ([www.gskg.hr](http://www.gskg.hr)), Gradskom stambeno-komunalnom gospodarstvu je ugovorom povjereno obavljanje komunalne djelatnosti usluge javnih kupališta na području Grada Zagreba;
- **Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.** (100%) – obavlja komunalne djelatnosti održavanja građevina javne odvodnje oborinskih voda na području Grada Zagreba, odnosno obavlja djelatnosti crpljenja, kontrole kvalitete, distribucije i isporuke zdravstveno ispravne vode, djelatnosti odvodnje i praćenja kvalitete otpadne vode, kontrola kanalizacijskih mreža, gradnja i sanacija vodoopskrbnog i kanalizacijskog sustava te svih objekata vodoopskrbe i odvodnje, a obavlja i pružanje usluga javne vodoopskrbe i odvodnja, djelatnosti obavlja na temelju ugovora o povjeravanju ([www.vio.hr](http://www.vio.hr)).

**Zagrebački električni tramvaj d.o.o.** (ZET) trgovačko je društvo u kojem je Grad Zagreb jedini član sa 100% udjela. ZET obavlja djelatnost javnog gradskog prijevoza putnika tramvajima, autobusima i uspinjačom te organizira prijevoz školske djece i specijalizirani prijevoz osoba s invaliditetom, prijevoza putnika i tereta u međunarodnom cestovnom prometu te druge djelatnosti određene i u skladu s Izjavom o osnivanju društva Zagrebački električni tramvaj d.o.o.<sup>92</sup> ZET obavlja djelatnosti na temelju ugovora o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika na području Grada Zagreba. Također, ugovorom se ZET-u povjerava obavljanje komunalne djelatnosti usluge prijevoza javnim biciklima.

---

<sup>92</sup> Izjava o osnivanju društva Zagrebački električni tramvaj d.o.o. (OU-650/2021-1)

Poslovi prijevoz pokojnika koji se financiraju iz proračuna Grada Zagreba, odlukom Gradske skupštine<sup>93</sup> povjerava se na obavljanje **Zajednici ponuditelja** (POKOP d.o.o., Zagreb, Pesteri 8, KRIZANTEMA USLUGE d.o.o., Zagreb, Višnjevac 3, OBRT MEDENEC, vl. Ratko Medenec, Buzinska c. 14, Zagreb i OBRT MIRAJ, vl. Zoran Žic, Zagrebačka cesta 9a, Velika Mlaka), a na temelju te odluke gradonačelnik Grada Zagreba i Zajednica ponuditelja sklopit će ugovor o povjeravanju obavljanja na razdoblje od četiri godine.

## 4.2. Grad Kaštela

Statut Grada Kaštela<sup>94</sup> navodi da Grad Kaštela samostalno odlučuje u poslovima iz samoupravnog djelokruga među kojima spadaju i poslovi komunalnog gospodarstva. Poslove iz samoupravnog djelokruga obavljaju tijela i upravna tijela Grada Kaštele, tijela mjesne samouprave na temelju odluke kojom su joj povjerene, ustanove i trgovačka društva osnovana radi obavljanja javnih službi te se obavljanje može povjeriti drugim pravnim i fizičkim osobama. U odnosu na komunalno gospodarstvo, u Statutu se navodi da Gradsko vijeće osniva javne ustanove, ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe za obavljanje komunalnih djelatnosti. Gradonačelnik Grada Kaštele imenuje i razrješava upravitelja vlastitog pogona, sklapa ugovor o koncesiji i ugovor o povjeravanju poslova komunalnih djelatnosti te obavlja druge poslove vezane uz komunalne djelatnosti određene Statutom. Grad Kaštela osigurava obavljanje javnih službi na području komunalnih djelatnosti osnivanjem trgovačkih društva, javnih ustanova, drugih pravnih osoba i vlastitog pogona te obavljanje određenih javnih službi može povjeriti drugim pravnim i fizičkim osobama na temelju ugovora o koncesiji ili drugog ugovora.

### 4.2.1. Vlastiti pogon

Grad Kaštela za obavljanje komunalnih djelatnosti osniva vlastiti pogon – **Vlastiti pogon za obavljanje komunalnih djelatnosti**. Vlastiti pogon obavlja komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti na području Grada Kaštela, odnosno održava nerazvrstane ceste (poljske, šumske i druge putove te prometne znakove), javne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila, građevine javne odvodnje oborinskih vode, javne zelene površine, građevine, uređaje i predmete javne namjene,

---

<sup>93</sup> Odluka o izboru Zajednice ponuditelja: POKOP d.o.o., KRIZANTEMA USLUGE d.o.o., OBRT MEDENEC, OBRT MIRAJ, za povjeravanje obavljanja poslova prijevoza pokojnika koji se financiraju iz proračuna Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 19/22)

<sup>94</sup> Statut Grada Kaštela (Službeni glasnik Grada Kaštela, 9/09)

groblja, čistoće javnih površina te javne rasvjete. Vlastiti pogon obavlja i uslužne komunalne djelatnosti, odnosno usluge javnih tržnica na malo i ukopa. Unutar Vlastitog pogona za obavljanje komunalnih djelatnosti u gradu Kaštela, ustrojava se Služba za upravljanje i održavanje groblja.

#### 4.2.2. Trgovačka društva

Grad Kaštela osnivač je komunalnog trgovačkog društva *Zeleno i modro d.o.o.* Društvo je obavlja komunalne djelatnosti na području grada Kaštela na temelju sklopljenog ugovora. Kao osnovne djelatnosti društva navode se gospodarenje otpadom, upravljanje, organizacija i naplata javnih parkirališta, održavanje ophodnja nerazvrstanih cesta te naplata lučkih pristojbi. Gradsko vijeće Grada Kaštele donijelo je *Odluku o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela*<sup>95</sup> u kojoj uređuje sva pitanja vezana uz način pružanja javne usluge prikupljanja komunalnog otpada. U članku 7. Odluke, kao davatelj usluge određuje se trgovačko društvo Zeleno i modro d.o.o. Na temelju *Odluke o organizaciji parkiranja*<sup>96</sup>, koju je donijelo Gradsko vijeće Kaštela, uređuju se sva pitanja vezana uz organizaciju parkiranja na području Grada Kaštela. U članku 14. Odluke navodi se da je organizator parkiranja komunalno trgovačko društvo Zeleno i modro d.o.o. kojem se poslovi upravljanja parkirališnim površinama, organizacija i naplata parkirališnih mjesta, povjeravaju na temelju ugovora o upravljanju javnim parkiralištima pod naplatom. Ugovor društvo slapa s Gradonačelnikom.

Trgovački društvo *Vodovod i kanalizacija d.o.o.* obavlja djelatnost vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda te održava vodne građevine u stanje funkcionalne ispravnosti. Trgovačko društvo je suvlasništvo više jedinica lokalne samouprave, odnosno Grada Kaštela (17,58%), Grada Solina (8,16%), Grada Splita (56,83%), Grada Trogira (6,31%), Općine Lećevice (0,30%), Općine Marina (1,38%), Općine Muć (2,54%), Općine Seget (1,81%) i Općine Šolta (0,78%). Osim navedenih jedinica lokalne samouprave koji su vlasnici i članovi trgovačkog društva, udjele u trgovačkom društvu imaju i Općina Klis (1,81%), Općine Dugopolje (0,29%), Općina Podstrana (2,21%) i Općina Prgomet koja nema postotak u temeljnom kapitalu, već samo 1 glas. Trgovačko društvo djelatnost vodoopskrbe i odvodnje obavlja na području 4 grada (Split, Solin, Kaštela i Trogir) i 9 općina (Podstrana, Marina,

---

<sup>95</sup> Odluku o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela (Službeni glasnik grada Kaštela, 25/21)

<sup>96</sup> Odluka o organizaciji parkiranja (Službeni glasnik grada Kaštela, 19/22)

Okrug, Siget, Klis, Muć, Dugopolje, Lećevica i Šolta). Za opskrbu vodom na navedenim područjima koriste se četiri sustava: Vodoopskrbni sustav Split/Solin/Kaštela/Trogir (rijeka Jadro), Regionalni vodovod Zagrad (rijeka Cetina), Vodoopskrbni sustav općine Marina (Rimski bunar i Dolac) i Regionalni vodovod Zagora (rijeka Ruda). Usluga odvodnje pruža se za područje grada Splita, Solina, Kaštela i Trogira te općine Podstrana, Seget i Šolta.

### **4.2.3. Ugovor o koncesiji**

Dimnjačarske usluge u Gradu Kašteli pružaju se na temelju ugovora o koncesiji i pružaju se za dva dimnjačarska radna područja. Koncesijom se dodjeljuje pravo obavljanja usluge kontrole i čišćenja dimnjaka i dimovodnih kanala, uređaja za centralno ili etažno grijanje i peći na kruta i tekuća goriva. Koncesija se daje na razdoblje od pet godina. *Odlukom o davanju koncesije*<sup>97</sup>, koju donosi Gradsko vijeće nakon provedenog nadmetanja, dodjeljuje se koncesija za obavljanje dimnjačarskih poslova na I. radnom području (naselje Kaštel Sućurca, Kaštel Gomilica i Kaštel Kambelovac) Dimnjačarstvu KAMIN j.d.o.o. i za II. radno područje (naselja Kaštel Lukšić, Kaštel Stari, Kaštel Novi i Kaštel Štefilić) Obrtu za dimnjačarstvo KOTAO-M. Na temelju te Odluke, Gradonačelnik Grada Kaštela sklapa ugovor o koncesiji s odabranim koncesionarima.

## **5. ZAKLJUČAK**

Javne su službe bitan dio javne uprave jer se njima ostvaruju svakodnevne potrebe građana, odnosno ostvaruju javni interes. Liberalizacija, deregulacija, privatizacija komercijalizacija, remunicipalizacija i koprodukcija preoblikovali su javne službe u ono što su danas. Javne se službe mogu obavljati u javnom i privatnom sektoru te suradnjom javnog i privatnog sektora o čemu odlučuje javna vlast. Osim o modelu obavljanja, javna vlast ima ovlasti i u određivanju što će se smatrati javnom službom, regulaciji javnih službi, njihovom financiranju te snosi konačnu odgovornost za obavljanje javnih službi. Unutar javnih službi, kao posebna djelatnost izdvaja se komunalna djelatnost. Komunalna djelatnost odnosi se na građenje i održavanje komunalne infrastrukture te održavanje komunalnog reda na području jedinica lokalne samouprave. Održavanje komunalne infrastrukture odnosi se na osiguravanje građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti, a uslužne djelatnosti su usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave koje se

---

<sup>97</sup> Odluku o davanju dvije (2) koncesije za obavljanje dimnjačarskih poslova na I. I II. dimnjačarskom radnom području Grada Kaštela (Službeni glasnik Grada Kaštela, 05/21)

pružaju korisnicima. U Republici Hrvatskoj se komunalne djelatnosti obavljaju putem trgovačkih društava, javnih ustanova ili službe – vlastitog pogona te putem fizičkih ili pravnih osoba povjeravajući im obavljanje putem ugovora o koncesiji ili ugovora o povjeravanju obavljanju komunalne djelatnosti. S obzirom na to da svaka jedinica lokalne samouprave samostalno određuje kako će obavljati komunalne djelatnosti, u radu je prikazano kako su komunalne djelatnosti organizirane u Gradu Zagrebu i Gradu Kaštelu. Oba grada za obavljanje komunalnih djelatnosti koriste modele trgovačkih društava te povjeravanja obavljanja fizičkim i pravnim osobama putem ugovora, dok Grad Kaštela organizira i službu vlastitog pogona putem koje obavlja određene komunalne djelatnosti. Grad Zagreb, kao najveći grad u Republici Hrvatskoj, ima i najviše financijskih mogućnosti za što bolju i kvalitetniju samostalnu organizaciju komunalnih službi. U Gradu Zagrebu najviše komunalnih djelatnosti povjerene su trgovačkom društvu Zagrebačkom holdingu d.o.o. unutar kojeg je osnovano nekoliko podružnica, a on je ujedno i vlasnik nekoliko poduzeća. Grad Kaštela samostalno organizira obavljanje komunalnih djelatnosti putem službe – vlastitog pogona i putem trgovačkog društva Zeleno i Modro d.o.o. Grad Kaštela zbog slabije financijske mogućnosti u odnosu na Grad Zagreb, određene komunalne djelatnosti obavlja u suradnji s drugim gradovima u svojoj blizini osnivajući trgovačko društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o. koje obavlja komunalne djelatnosti na području gradova osnivača. Možemo zaključiti da je za odabir modaliteta obavljanja javnih službi, odnosno komunalnih službi jako bitna financijska mogućnost jedinice lokalne samouprave i zbog toga zakoni koji reguliraju te službe daju različite mogućnosti organizacije obavljanja kako bi svaka lokalna jedinica mogla odabrati onu koja joj najbolje odgovara i putem koje bi najkvalitetnije mogla obavljati te službe.

## 6. LITERATURA

Knjige i članci:

Antić, T. (1999). *Sustav obavljanja komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj*. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1 (4), str. 623-651. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/197508> (Datum pristupa: 4.08.2022.)

Bijela knjiga o službama od općeg interesa (2004.) Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/file/200457> (Datum pristupa 26.07.2022.)

Đulabić, V. & Franić, D. (2019) *Utjecaj vanjskog ugovaranja (outsourcing) na status javnih zaposlenika*. U: Marčetić, G., Vukojičić-Tomić, T. & Lopižić, I. (ur.) *Normalizacija statusa javnih službenika - rješenje ili zamka?*. Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 101-129.

Đulabić, V. (2007) *Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa*. *Revija za socijalnu politiku*, 14 (2), str. 137-162.

Đulabić, V. (2009) *Javne službe (službe od općeg interesa) i nova regulacija općeg upravnog postupka*. U: Koprić, Ivan : Đulabić, Vedran (ur.) *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb, Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 91-110.

Đulabić, V. (2013) *Europeizacija javnih službi i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*. U: Koprić, I., Musa Anamarija & Đulabić, V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 2013. str. 31-54

Đulabić, V. (2021) *Razvoj službi od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku*. U: Barbić, J. (ur.) *Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske Unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku*. Zagreb, HAZU, str. 21-38.

Horvat, B. (2015). *Sporna pitanja naplate komunalne naknade i komunalnog doprinosa u upravnom postupku i upravnom sporu*. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 36(1), str. 579-594. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/141266> (Datum pristupa: 25.08.2022.)

Klarić, M. & Nikolić, M. (2011) *Ustrojstvo javnih službi u Europskom pravnom poretku*. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48. (1.), str. 89-102.

Koprić I., *Regulacija službi od općeg interesa* Preuzeto s [https://www.academia.edu/11381287/Regulacija\\_slu%C5%BEbi\\_od\\_op%C4%87eg\\_interesa](https://www.academia.edu/11381287/Regulacija_slu%C5%BEbi_od_op%C4%87eg_interesa) (Datum pristupa: 26.07.2022.)

Koprić, I. (2013) *Razvoj i problemi agencijskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore*. U: Koprić, I., Musa, A. & Đulabić, V. (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i*

*privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 2013. str. 1-29

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2021) *Javne službe – službe od općeg interesa*. U: *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, str. 233 - 267

Koprić, I., Musa, A. & Đulabić, V. (2008) *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa : (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma*. Hrvatska javna uprava, 8 (3), 647-688.

Koprić, I., Musa, A. & Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb, Institut za javnu upravu.

Kuljanac, Ž. (2018). *Pojam koprodukcije i međuodnos aktera u koprodukciji*, *Političke analize*, 9(36), str. 30-35. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/216880> (Datum pristupa: 25.08.2022.)

Manojlović, R. (2015) *Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije*. Hrvatska i komparativna javna uprava-Croatian and Comparative Public Administration, 15 (1), 141-174. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/clanak/205267> (Datum pristupa: 30.07.2021.)

Škarica, M. (2021) *Javne usluge u sustavu gospodarenja komunalnim otpadom u Hrvatskoj: Europski standardi i lokalna prilagodba*. U: Barbić, J. (ur.) *Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku*. Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 73-100.

Vidović, J. (2015). *Analiza državnih potpora u europskoj uniji s osvrtom na gospodarski rast*, *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*, (2), str. 69-84. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/149794> (Datum pristupa: 26.08.2022.)

Žunić Kovačević, N., i Gadžo, S. (2014). *Komunalna naknada u RH i njezino pozicioniranje u odnosu na teoretske i normativne koncepte financijskog prava*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 35(1), str. 245-270. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/130789> (Datum pristupa: 25.08.2022.)

Zakoni i drugi propisi:

*Izjava o osnivanju društva Zagrebački eklektični tramvaj d.o.o.* (OU-650/2021-1), preuzeto s <https://www.zet.hr/UserDocsImages/Dokumenti%20i%20obraci%20za%20preuzimanje/Izjava%20o%20osnivanju%20dru%C5%A1tva%20Zagreba%C4%8Dki%20elektri%C4%8Dni%20tramvaj%20d.o.o..pdf?vel=596039> (Datum pristupa 11.08.2022.)

*Izjava o osnivanju društva Zagrebački velesajam d.o.o. (OU-1145/17), preuzeto s [https://www.zv.hr/UserDocsImages/O%20nama/pdf/Izjava%20o%20osnivanju\\_ZV%20d.o.o..pdf](https://www.zv.hr/UserDocsImages/O%20nama/pdf/Izjava%20o%20osnivanju_ZV%20d.o.o..pdf) (Datum pristupa 11.08.2022.)*

*Izmjene br. 2 ugovora o koncesiji za izgradnju i upravljanje zračnom lukom Zagreb između Republike Hrvatske i Međunarodne zračne luke Zagreb d.d. od 2. prosinca 2013., preuzeto s [https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/UG%20KONC%20ZLZG%202-12%2011-12\\_13.pdf](https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/UG%20KONC%20ZLZG%202-12%2011-12_13.pdf) (Datum pristupa 11.08.2022.)*

*Odluka o izboru Zajednice ponuditelja: POKOP d.o.o., KRIZANTEMA USLUGE d.o.o., OBRT MEDENEC, OBRT MIRAJ, za povjeravanje obavljanja poslova prijevoza pokojnika koji se financiraju iz proračuna Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 19/22)*

*Statut dioničkog društva Vodoprivreda Zagreb d.d. (OU-447/19), preuzeto s [https://www.vzg.hr/dokumenti-kategorije/statut\\_i\\_pravilnici/](https://www.vzg.hr/dokumenti-kategorije/statut_i_pravilnici/), na dan 11. kolovoza 2022.*

*Statut Grada Kaštela (Službeni glasnik Grada Kaštela, 9/09)*

*Statut Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, 11/21)*

*Zaključak o privatizaciji trgovačkog društva Vodoprivreda Zagreb d.d. (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 8/07 i 23/09)*

*Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16)*

*Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18, 110/18, 32/20)*

*Zakon o koncesijama (NN 69/17, 107/20)*

*Zakon o plaćama u javnim službama (NN 27/01, 39/09)*

*Zakon o trgovačkim društvima (NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22)*

*Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19)*

Internetski izvori:

Autobusni kolodvor Zagreb [www.akz.hr](http://www.akz.hr)

Čistoća [www.cistoca.hr](http://www.cistoca.hr)

Grad Kaštela [www.kastela.hr](http://www.kastela.hr)

Grad Zagreb – službene stranice [www.zagreb.hr](http://www.zagreb.hr)

Gradska groblja [www.gradskagroblja.hr](http://www.gradskagroblja.hr)

Gradsko stambeno-komunalno gospodarstvo d.o.o [www.gskg.hr](http://www.gskg.hr)

Hrvatski jezični portal <https://hjp.znanje.hr>

Integrirani promet Zagrebačkog područja d.o.o. [www.ipzp.hr](http://www.ipzp.hr)

Međunarodna zračna luka Zagreb d.d. [www.zagreb-airport.hr](http://www.zagreb-airport.hr)



Tržnice Zagreb [www.trznice-zg.hr](http://www.trznice-zg.hr)  
Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. [www.vio.hr](http://www.vio.hr)  
Vodoprivreda Zagreb d.d. [www.vzg.hr](http://www.vzg.hr)  
Vodovod i kanalizacija d.o.o. [www.vik-split.hr](http://www.vik-split.hr)  
Zagrebačke ceste [www.zgceste.hr](http://www.zgceste.hr)  
Zagrebački digitalni grad [www.digitalnigrad.hr](http://www.digitalnigrad.hr)  
Zagrebački električni tramvaj d.o.o. [www.zet.hr](http://www.zet.hr)  
Zagrebački Holding [www.zgh.hr](http://www.zgh.hr)  
Zagrebački velesajam d.o.o. [www.zv.hr](http://www.zv.hr)  
Zagrebparking [www.zagrebparking.hr](http://www.zagrebparking.hr)  
Zeleno i modro d.o.o. [www.zelenoimodro.hr](http://www.zelenoimodro.hr)  
Zračna luka Zagreb d.o.o. [www.zlz-zagreb-airport.hr](http://www.zlz-zagreb-airport.hr)  
Zrinjevac [www.zrinjevac.hr](http://www.zrinjevac.hr)

## **7. POPIS ILUSTRACIJA**

Tablica 1 Klasifikacija javnih službi.....	8
Tablica 2 Modeli obavljanja javnih službi u Republici Hrvatskoj.....	14