



UDRUGA GRADOVA

PREPORUKE ZA IZMJENE I POBOLJŠANJE NORMATIVNOG OKVIRA LOKALNE SAMOUPRAVE

Udruga gradova u Republici Hrvatskoj



Cecilija Tolo | Dragica Kemeter | Sonja Marohnić Horvat
Davor Brust | Vesna Brezovac | Ivica Malatestinić

20. prosinca 2011. godine

SADRŽAJ

-UVOD-	2 - 5
---------------	--------------

PREPORUKE -OPĆA UPRAVA-	6 - 31
--------------------------------	---------------

PREPORUKE -KOMUNALNO GOSPODARSTVO-	32 - 47
---	----------------

PREPORUKE -UPRAVLJANJE IMOVINOM-	48 - 79
---	----------------

PREPORUKE -ODGOJ I OBRAZOVANJE-	81 - 91
--	----------------

PREPORUKE -FINANCIRANJE-	92 - 103
---------------------------------	-----------------

Uvod

Ustavom Republike Hrvatske državna vlast ograničena je zajamčenim pravom građana na lokalnu samoupravu. Ustav je usvojio i ponovio načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi te izričito naglasio kako se o temeljnim pitanjima lokalne samouprave donose zakoni. Pod lokalnom samoupravom razumijevamo pravo i mogućnost lokalnih jedinica da u okvirima određenim zakonom autonomno uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnoga stanovništva, "bitnim dijelom javnih poslova".

Lokalna samouprava čija je temeljna zadaća na najkvalitetniji način ostvariti svoju ulogu u obavljanju poslova od interesa za lokalno stanovništvo, esencijalno treba kvalitetan, konzistentan, primjeren, ali i logičan zakonski okvir. Stoga je potrebno da zakonodavna vlast usvoji zakonski okvir koji neće priječiti, već će podupirati funkcioniranje lokalne samouprave u cjelini, ali i svih njezinih jedinica pojedinačno, uvažavajući znatne razlike koje postoje među njima. Kvaliteta zakona i podzakonskih akata podrazumijeva poštivanje kriterija koje u Izvješću U-X-5105/2008 utvrđuje Ustavni sud Republike Hrvatske, a to su jasnoća, preciznost, izvjesnost i predvidljivost. Praksa nam, međutim, svjedoči o tome da mnogi zakoni kao i podzakonski akti koji se odnose na lokalnu samoupravu tim kriterijima ne udovoljavaju.

Udruga gradova u Republici Hrvatskoj je u prethodnom razdoblju svoga djelovanja, sudjelovala u izradi nacrtu prijedloga zakona i drugih propisa kada joj je pružena prilika od ovlaštenih nositelja izrade, a često se morala i sama inicirati i predlagati određena rješenja utemeljena na praksi, znanju i iskustvu. Rješenja korisna za gradove i ispunjavanje poslova, obaveza i odgovornosti koje nameću propisi, koristeći se pri tome ovlastima iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Brojni su prijedlozi Udruge gradova prihvaćeni te su ipak i u znatnoj mjeri pridonijeli kvaliteti propisa.

Uvidjevši potrebu sustavnog i cjelovitog poboljšanja propisa iz područja lokalne samouprave, bez obzira o kojem je segmentu i području riječ, Udruga gradova početkom 2011. godine intenzivirala je rad Radne skupine za sustav lokalne samouprave koja okuplja stručnjake s dugogodišnjim iskustvom rada u gradovima.

Zadaća Radne skupine za sustav lokalne samouprave bila je izraditi i predložiti Predsjedništvu Udruge gradova, stajališta Udruge vezana uz decentralizaciju te konkretne prijedloge za potrebna i realno ostvariva poboljšanja zakona i drugih propisa. Sve navedeno radi ostvarivanja trajnog cilja u kontekstu zagovaranja interesa i prijedloga gradova u okviru Radne skupine za decentralizaciju i teritorijalni preustroj Vlade Republike Hrvatske, ali i pred Saborom Republike Hrvatske i drugim središnjim tijelima državne vlasti.

Zadaci Radne skupine bili su vrlo konkretni:

- izrada anketnog upitnika sa svrhom prikupljanja informacija o zakonskim i podzakonskim aktima koje je potrebno mijenjati kako bi se osigurala cjelovitost u obavljanju funkcija jedinica lokalne samouprave te otklonile nelogičnosti i nepodudarnosti između propisa koje danas postoje,
- revidiranje i sistematiziranje rezultata anketnog upitnika,
- utvrđivanje područja za koje je potrebno osnovati sektorske radne skupine,
- osnivanje sektorskih radnih skupina,
- predlaganje izmjena akata po sektorskim područjima,
- revidiranje i sistematiziranje sektorskih dokumenata,
- objedinjavanje sektorskih dokumenata i izrada završnog dokumenta u kojem će se iskazati preporuke za poboljšanje stanja lokalne samouprave.
-

Utvrđeno je pet (5) područja za koja su osnovane sektorske radne skupine i to:

1. sektorska radna skupina za opću upravu,
2. sektorska radna skupina za komunalno gospodarstvo,
3. sektorska radna skupina za imovinu,
4. sektorska radna skupina za školstvo i društvene djelatnosti,
5. sektorska radna skupina za financiranje.

U radu sektorskih radnih skupina sudjelovalo je više desetaka osoba (86) iz 37 gradova (Knin, Opatija, Glina, Prelog, Osijek, Kutina, Križevci, Koprivnica, Čakovec, Zagreb, Rijeka, Sisak, Pula, Virovitica, Pazin, Rovanj, Opatija, Nova Gradiška, Sveta Nedjelja, Nin, Orahovica, Klanjec, Novska, Šibenik, Buzet, Vodice, Crikvenica, Slavonski Brod, Zadar, Bjelovar, Varaždin, Samobor, Vinkovci, Čazma, Daruvar, Dubrovnik i Karlovac), koje imaju višegodišnja specijalistička stručna i praktična znanja iz različitih područja rada jedinica lokalne samouprave.

SEKTORSKA RADNA SKUPINA ZA OPĆU UPRAVU

U izradi sektorskog dokumenta Radne skupine za opću upravu sudjelovali su:

1. Cecilija Tolo, Grad Knin – voditeljica sektorske radne skupine,
2. Nives Kopajtič – Škrlec, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj,
3. Alena Rajko, Grad Opatija,
4. Ivan Mikacinić, Grad Glina,
5. Miljenka Radović, Grad Prelog,
6. Ružica Šimić, Grad Osijek,
7. Željka Mastilica, Grad Kutina,
8. Ana Lukačić – Lojen, Grad Križevci,
9. Dubravka Kardaš, Grad Koprivnica,
10. Dragica Kemeter, Grad Čakovec.

SEKTORSKA RADNA SKUPINA ZA KOMUNALNO GOSPODARSTVO

U izradi sektorskog dokumenta Radne skupine za komunalno gospodarstvo sudjelovali su:

1. Dragica Kemeter, Grad Čakovec – voditeljica sektorske radne skupine,
2. Tomislav Pleše, Grad Zagreb,
3. Božidar Merlin, Grad Zagreb,
4. Irena Miličević, Grad Rijeka,
5. Mile Mikić, Grad Sisak,
6. Kristina Benčić, Grad Pula,
7. Marijo Klement, Grad Virovitica,
8. Daniel Maurović, Grad Pazin,
9. Mladen Lisak, Grad Kutina,
10. Marko Paliaga, Grad Rovinj,
11. Miljenko Ujčić, Grad Opatija,
12. Danijel Jerman, Grad Opatija,
13. Slavica Zubčić, Grad Ogulin,
14. Stjepan Posavčević, Grad Nova Gradiška,
15. Ivan Abramović, Grad Sveta Nedelja,
16. Damir Fabijanac, Grad Glina,
17. Jozo Mustać, Grad Nin,
18. Željko Radošević, Grad Nin,
19. Emica Parašilovac, Grad Orahovica,
20. Gordan Šoban, Grad Klanjec,
21. Ana Lukačić – Lojen, Grad Križevci.

SEKTORSKA RADNA SKUPINA ZA IMOVINU

U izradi sektorskog dokumenta Radne skupine za imovinu sudjelovali su:

1. Sonja Marohnić – Horvat, Grad Novska – voditeljica sektorske radne skupine,
2. Irena Rukavina – Šironja, Grad Zagreb,
3. Gabrijela Kiš – Jerčinović, Grad Rijeka,
4. Lea Cuculić, Grad Rijeka,
5. Meri Tošić, Grad Šibenik,
6. Branka Šimanović, Grad Sisak,
7. Irene Jelovčić, Grad Pazin,
8. Helena Masarić, Grad Opatija,
9. Siniša Žulić, Grad Buzet,
10. Miljenka Radović, Grad Prelog,
11. Željko Radošević, Grad Nin,
12. Damir Fabijanac, Grad Glina,
13. Vesna Franin, Grad Vodice.

SEKTORSKA RADNA SKUPINA ZA ŠKOLSTVO I DRUŠTVENE DJELATNOSTI

U izradi sektorskog dokumenta Radne skupine za školstvo i društvene djelatnosti sudjelovali su:

1. Davor Brust, Grad Osijek – voditelj sektorske radne skupine,
2. Vesna Brezovac, Grad Osijek,
3. Jelena Pavičić – Vukičević, Grad Zagreb,
4. Tatjana Dalić, Grad Zagreb,
5. Ivica Lovrić, Grad Zagreb,
6. Biserka Bucković, Grad Zagreb,
7. Iva Miloš, Grad Rijeka,
8. Barbara Zupčić, Grad Rijeka,
9. Ilijana Vrbat – Pejić, Grad Slavonski Brod,
10. Joso Nekić, Grad Zadar,
11. Doroteja Kamber – Kontić, Grad Zadar,
12. Erik Lukšić, Grad Pula,
13. Elena Puh – Belci, Grad Pula,
14. Irma Matanović, Grad Sisak,
15. Davorka Bašić, Grad Sisak,
16. Kristina Sučić, Grad Sisak,
17. Milan Mateković, Grad Bjelovar,
18. Karmen Trubić, Grad Varaždin,
19. Slobodan Veinović, Grad Čakovec,
20. Boris Demark, Grad Pazin,
21. Damir Fabek, Grad Samobor,
22. Branka Jukić, Grad Vinkovci,
23. Senko Smoljan, Grad Crikvenica,

24. Damir Gašparović, Grad Crikvenica,
25. Ljepša Rakas – Vujčić, Grad Nova Gradiška,
26. Mladen Tenodi, Grad Križevci,
27. Veronika Pilat, Grad Daruvar,
28. Elvira Babić – Marković, Grad Čazma,
29. Miljenka Radović, Grad Prelog.

SEKTORSKA RADNA SKUPINA ZA FINANCIRANJE

U izradi sektorskog dokumenta Radne skupine za financiranje sudjelovali su:

1. Ivica Malatestinić, Crikvenica – voditelj sektorske radne skupine,
2. Mirica Bedeković, Grad Zagreb,
3. Jasna Liker, Grad Rijeka,
4. Niko Pavlović, Grad Dubrovnik,
5. Damir Borić, Grad Sisak,
6. Kristijan Cvanciger, Grad Sisak,
7. Ivana Bašelović, Grad Šibenik,
8. Loranda Novosel, Grad Samobor,
9. Danijel Jerman, Grad Opatija,
10. Snježana Sikirić, Grad Crikvenica,
11. Danijela Merša, Grad Knin,
12. Katica Filipović, Grad Glina,
13. Hrvoje Perica, Grad Vodice.

ZAVRŠNI DOKUMENT

Završni dokument objedinjava sektorske dokumente i donosi preporuke za poboljšanje i izmjene normativnog okvira te preporuke za preraspodjelu ovlasti, odgovornosti i financijskih sredstava između državne uprave i lokalne samouprave.

Završni dokument prihvatili su članovi Radne skupine za sustav lokalne samouprave koju čine:

1. Ivica Malatestinić, Crikvenica – voditelj Radne skupine za sustav lokalne samouprave,
2. Ksenija Linić, Grad Rijeka,
3. Marija Jelkovic, Grad Karlovac,
4. Branka Šimanović, Grad Sisak,
5. Ante Županović, Grad Šibenik,
6. Dubravka Kardaš, Grad Koprivnica,
7. Željka Mastilica, Grad Kutina,
8. Dragica Kemeter, Grad Čakovec,
9. Ružica Cini, Grad Osijek,
10. Mirjana Terlecky, Grad Virovitica,
11. Mirna Kezele, Grad Varaždin,
12. Cecilija Tolo, Grad Knin,
13. Sonja Marohnić – Horvat, Grad Novska
14. Nives Kopajtich – Škrlec, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj.

Preporuke

-OPĆA UPRAVA-

Opća uprava

UVOD

Izvršena je analiza postojećeg stanja i izrađene su preporuke za poboljšanje propisa kako bi se izmijenio i unaprijedio postojeći zakonski okvir, otklonile kolizije među propisima, nedorečenosti i nejasnoće te omogućila njihova lakša i manje dvojbeno primjena u praksi. Obuhvaćena su sljedeća područja:

- izborni sustav koji se odnosi na izbor članova predstavničkih tijela, izbor izvršnih čelnika te izbor vijeća i predstavnika nacionalnih manjina,
- radni odnosi, plaće službenika i namještenika u lokalnoj samoupravi,
- status, prava, obveze i odgovornosti lokalnih dužnosnika,
- nadzor zakonitosti rada lokalne samouprave.

POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR

Pravni okvir koji uređuje promatrano područje nazvano „opća uprava“ čine sljedeći propisi:

- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj: 33/2001, 10/2002, 155/2002, 45/2003, 43/2004, 40/2005, 44/2006, 109/2007, 109/2007 i 24/2011),
- Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba („Narodne novine“, broj: 109/2007, 125/2008 i 24/2011),
- Zakon o postupku primopredaje vlasti („Narodne novine“, broj: 94/2004, 17/2007 i 91/2010),
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj: 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008 i 36/2009),
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj: 86/2008 i 61/2001),
- Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj: 28/2010),
- Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj: 74/2010),
- Zakon o radu („Narodne novine“, broj: 149/2009 i 61/2011),
- Zakon o suzbijanju diskriminacije („Narodne novine“, broj: 85/2008),
- Zakon o fiskalnoj odgovornosti („Narodne novine“, broj: 139/2010),
- Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09).

PREPORUKE ZA PROMJENE POSTOJEĆIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

1. ZAKON O IZBORU ČLANOVA PREDSTAVNIČKIH TIJELA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

I.1. Izborna povjerenstva

POSTOJEĆE STANJE

Sastav tijela za provedbu izbora (izborna povjerenstva) izborne jedinice i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je propisan u Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (čl. 50.), Zakonu o izborima predsjednika Republike Hrvatske (čl. 21.), Zakonu o izborima zastupnika iz Republike Hrvatske u EU parlament (čl. 34.st. 3), Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (u čl. 14. st. 4 nije uopće propisan sastav gradskog izbornog povjerenstva, a u čl. 22. jeste), a novi prijedlog Zakona o referendumu također propisuje različit sastav gradskog izbornog povjerenstva), različit je u odnosu na Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 31. st. 2.) i Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (čl. 44.).

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

I.1.1. Čl. 31. st. 2. Zakona o izborima članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave trebao bi glasiti:

„Stalni sastav izbornog povjerenstva jedinice čine predsjednik i dva člana, te njihovi zamjenici. Predsjednik se imenuje iz reda sudaca, a članovi, zamjenici predsjednika i zamjenici članova stalnog sastava izbornog povjerenstva jedinice imenuju se iz reda istaknutih diplomiranih pravnika.“

Ova izmjena, u postojećem pravnom okviru, primjenjivala bi se i na izbor općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, temeljem čl. 44. Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, koji upućuje na ovu odredbu.

I.1.2. Umjesto upućivanja na drugi zakon, predlaže se preformulacija čl. 44. navedenog Zakona, na način da se istim propiše sastav izbornih tijela.

Zaključno, predlaže se:

- *U svim naprijed navedenim zakonima jedinstveno urediti sastav lokalnih izbornih povjerenstava za provedbu izbora i referenduma odnosno, kao bolje rješenje, predlaže se*
- *Jednim zakonom propisati isti sastav izbornih tijela, posebno izbornih povjerenstava na svim razinama (osim na državnoj – sastav i ostala pitanja koja se tiču Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske uređena su posebnim Zakonom) za sve vrste izbora, uključujući i izbore za članove vijeća mjesne samouprave (koji su najsloženiji, budući da izborna povjerenstvo samostalno priprema i provodi sve izborne radnje, od propisivanja izbornih obrazaca do rješavanja po žalbama). Podredbno, predlaže se*
- *Dopuniti Zakon o državnom izbornom povjerenstvu odredbama o sastavu izbornih tijela za provedbu svih izbora i za provedbu referenduma, uz odgovarajuću promjenu naziva Zakona.*

I.1.3. U članku 5. st.1. Zakona riječi „niti član poglavarstva iste jedinice“ zamijeniti riječima „ni općinski načelnik, gradonačelnik, župan i gradonačelnik Grada Zagreba“.

I.1.4. Dopuniti članak 7. na način kako je predloženo pod t. 2.3., u nastavku.

I.1.5. Dopuniti članak 50. u stavku 1. iza riječi „redovnih“ stavlja se zarez i dodaju se riječi: „ponovljenih, dopunskih“

Da bi jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na vrijeme mogle planirati i osigurati sredstva za provedbu izbora potrebno je samim zakonom precizirati način i iznose sredstva za podmirenje troškova izbora od strane jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave koje su ih do sada plaćale. Predlaže se u istom članku dodati nove stavke 2. i 3. sljedećeg sadržaja:

„Kada se istodobno održavaju izbori za predstavnička tijela jedinica lokalne i predstavnička tijela jedinica područne (regionalne) samouprave svaka jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave snosi troškove naknade za svoje izborni povjerenstvo i svoja stručna tijela i osobe, a naknadu za biračke odbore i zajedničke materijalne troškove jedinice snose u jednakim dijelovima.

Sredstva za naknade izbornim tijelima i za materijalne troškove za održavanje ponovljenih, dopunskih i prijevremenih izbora za predstavnička tijela jedinica lokalne i predstavnička tijela jedinica područne (regionalne) samouprave osiguravaju se u proračunu jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave za koju su raspisani izbori.“

Stavak 2. postaje stavak 4.

I.1.6. Potrebno je propisati tko osigurava sredstva za provedbu izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, budući da zbog nedostatka jasne zakonske regulative o tomu, te zbog činjenice da je sredstva za izbore u 2003. i 2007. godini osigurala Vlada Republike Hrvatske iz sredstava Državnog proračuna, jedinice za izbore u srpnju 2011. godine nisu planirale sredstva u svojim proračunima, no usprkos tome nametnuta im je obaveza snošenja troškova izbora za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina.

Smatramo opravdanim da se sredstva za provedbu izbora za predstavnike i vijeća nacionalnih manjina osiguravaju u državnom proračunu te predlažemo isto urediti posebnim člankom ili izmjenom članka 59c. stavka 1. kako slijedi:

„Na ostala pitanja u vezi s izborom članova vijeća nacionalnih manjina na odgovarajući se način primjenjuju odredbe ovoga Zakona kojima se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica, osim odredaba o troškovima za provedbu izbora, koje osigurava Vlada Republike Hrvatske.“

2. ZAKON O IZBORIMA OPĆINSKIH NAČELNIKA, GRADONAČELNIKA, ŽUPANA I GRADONAČELNIKA GRADA ZAGREBA

II.1. Kada izabrani čelnici stupaju na dužnost

POSTOJEĆE ODREDBE

Važeće zakonodavstvo izrijekom ne uređuje dan stupanja na dužnost izabranoga izvršnog čelnika i zamjenika, niti propisuje kojim aktom se utvrđuje taj dan. Praksa je raznolika te generira niz problema i različitih postupanja u pojedinim lokalnim jedinicama.

Odredbe čl. 5. Zakona o izborima glase:

„Mandat općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba izabranih na redovitim i na prijevremenim izborima traje do dana proglašenja službenih rezultata izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.“

U čl. 1. Zakona o postupku primopredaje vlasti propisano je sljedeće:

„Ovim se Zakonom uređuje postupak primopredaje državne vlasti te izvršnih ovlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, utvrđuju se ograničenja ovlasti Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) od dana raspisivanja parlamentarnih izbora do stupanja na dužnost Vlade nakon provedenih parlamentarnih izbora, te ovlasti izvršnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od dana raspisivanja redovitih izbora za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika

Grada Zagreba do stupanja na dužnost općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba nakon provedenih izbora, status određenih državnih dužnosnika i drugih imenovanih osoba, te se propisuju obveze, rokovi i postupanja vezano uz postupak primopredaje vlasti."

Konačno, čl. 92. st. 1. ZLP(R)S glasi:

„Općinskom načelniku, gradonačelniku, županu i njihovim zamjenicima prava na temelju obavljanja dužnosti prestaju danom izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika."

Tri navedena zakona, dakle, sadrže formulacije **„dan proglašenja službenih rezultata izbora“, „stupanje na dužnost“, odnosno „dan izbora“**.

Nadalje, čl. 67. i 68. Zakona propisuju da nadležno izborno povjerenstvo utvrđuje i objavljuje rezultate izbora, dakle ono ih ne „proglašava“ kako je to navedeno u čl. 5. Zakona.

INTERPRETACIJA VAŽEĆE REGULACIJE

Činjenica jest da postoje razdoblja tijekom kojih lokalne jedinice nemaju predstavničko tijelo, i to u razdoblju od raspisivanja izbora do konstituiranja novoizabranog saziva predstavničkog tijela. Međutim, nedvojbeno je da lokalna jedinica ne može biti bez izvršnog čelnika, odnosno, eventualno povjerenika Vlade Republike Hrvatske koji bi obavljao poslove iz nadležnosti izvršnog čelnika u skladu sa člankom 40b. st. 7. ZLP(R)S).

Nadalje, stupanje na dužnost neposredno izabranih lokalnih dužnosnika ne može ovisiti o konstitutivnome, ni deklaratornom aktu predstavničkog tijela. Lokalni dužnosnici imaju neposredni izborni legitimitet, dok je konstituiranje predstavničkog tijela tek buduća i neizvjesna okolnost. Predstavničko tijelo ne mora biti konstituirano niti mjesecima nakon održanih izbora. U tom kontekstu ne postoji međuovisnost u odnosima predstavničkog i izvršnog tijela te su ona u poziciji samostalno egzistirati. Posebno je pitanje implikacija na obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga no ovom se prigodom nećemo upuštati u analizu te vrste.

Stupanje na dužnost ne može biti vezano ni uz dan odabira načina obavljanja dužnosti (kod fakultativne profesionalnosti), stoga što tada svi lokalni dužnosnici ne bi bili u jednakom položaju (razlika između obigatorne i fakultativne profesionalnosti). Isto tako nema opravdanja niti utemeljenja vezivati dužnosnički status i započinjanje obnašanja dužnosti uz radnopravni status.

Ovakvim normativnim uređenjem trajanja mandata općinskom načelniku, gradonačelniku, županu i njihovim zamjenicima do dana proglašenja službenih rezultata izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika (naprijed citirani čl. 5. Zakona o izborima), odnosno do dana izbora novoga (čl. 92. st.1 ZLP(R)S), a novi nije stupio na dužnost, lokalna jedinica je faktički bez svoga izvršnog čelnika, koji nije počeo obnašati dužnost, odnosno stupio na dužnost, budući da proglašenjem izbornih rezultata novi izvršni čelnik ne preuzima dužnost, naročito ako obnaša neku nespojivu dužnost. Otvoreno je i pitanje mora li izabrani dužnosnik prije preuzimanja dužnosti izvršnog čelnika podnijeti ostavku na nespojivu dužnost (članak 10. Zakona), odnosno prestaje li nespojiva dužnost po sili zakona?

Primjerenija formulacija od preuzimanja dužnosti jest stupanje na dužnost, kak navodi Zakon o postupku primopredaje vlasti.

Prihvatljivim tumačenjem smatramo da lokalni dužnosnici na dužnost stupaju danom „konačnosti“ (ovdje je neslužbeno uporabljen termin konačnosti), u smislu ranijeg Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 53/91 i 103/96 – Odluka USRH) izbornih rezultata, tj.:

- ako nema prigovora u izbornom postupku, *danom nakon isteka roka za podnošenje prigovora*, odnosno,
- danom nakon donošenja odbijajuće ili odbacujuće odluke u postupku zaštite izbornog prava.

Do dana njihova stupanja na dužnost na položajima ostaju dotadašnji lokalni dužnosnici, uz smanjene, „nužne i tehničke“ ovlasti, sukladno Zakonu o postupku primopredaje vlasti.

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

II.1.1. *Izrijekom propisati da izabrani izvršni čelnici i njihovi zamjenici na dužnost stupaju danom „konačnosti” izbornih rezultata, kao i da do tada na dužnosti ostaju dotadašnji dužnosnici, na način naprijed naveden.*

II.1.2. Članak 5. Zakona izmijeniti tako da glasi:

„Mandat općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba izabranih na redovitim i na prijevremenim izborima traje do dana stupanja na dužnost novog općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.”

Dodati novi stavak 2. koji glasi:

Stupanje na dužnost iz stavka 1. ovog članka utvrđuje se rješenjem pročelnika upravnog tijela nadležnog za radne odnose.

II.1.3. Povezani zakon koji je potrebno urediti:

II.1.3.1. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

U članak 90. Zakona dodati novi stavak 4. koji bi glasio:

„Dan stupanja na dužnost osobama iz stavka 1. i 2. ovog članka smatra se dan koji slijedi danu konačnosti rezultata izbora određen posebnim zakonom.”

Stavci 4, 5, 6, 7 i 8, postali bi stavci 5, 6, 7, 8, i 9.

II.1.3.2. Članak 92. st. 1. uskladiti s čl. 5. ovoga Zakona, tj. riječi “danom izbora novoga” zamijeniti riječima “danom stupanja na dužnost novoga”.

II.2. Akt o stupanju na dužnost

POSTOJEĆE ODREDBE

U pogledu akta o stupanju na dužnost postoji pravna praznina.

Izborna povjerenstva donijela su akte o rezultatima izbora, ali tek dio lokalnih jedinica od izbornih je povjerenstava nakon isteka roka za zaštitu izbornog prava tražio „potvrdu” ili drugi akt temeljem kojega bi se nedvojbeno zaključilo da su rezultati izbora konačni.

U dijelu jedinica stupanje na dužnost utvrđeno je aktima različitih tijela samih jedinica, a ponegdje je mandat novoizabranih političkih dužnosnika započeo bez „papinog traga”, osim „početne” objave izbornih rezultata.

Čak i u slučaju ponovnog izbora dotadašnjega izvršnog čelnika, nedvojbeno, dakle pisano, dokumentirano utvrđivanje dana stupanja na dužnost nije nebitno s obzirom na različite ovlasti u razdoblju primopredaje vlasti u odnosu na razdoblje „punog” četverogodišnjeg trajanja mandata. Premda postoji i doslovni, personalni kontinuitet u obavljanju dužnosti izvršnog čelnika nije nebitno odrediti dan prestanka ranijeg, odnosno dan početka novog mandata izvršnog čelnika.

INTERPRETACIJA U OKVIRU POSTOJEĆEG STANJA

Mišljenja smo da je o stupanju na dužnost neposredno izabranih lokalnih dužnosnika potrebno donijeti dva akta:

- akt nadležnoga izbornog povjerenstva o konačnim izbornim rezultatima (u smislu iznijetog pod 2.1. u nastavku ovog teksta),
- deklaratorni akt upravnog tijela lokalne jedinice nadležnog za radne odnose.

Slijedom iznijetog, uvjereni smo da ih svih prethodno već iznijetih razloga, u postupku određivanja/utvrđivanja početka obavljanja dužnosti neposredno izabranih lokalnih dužnosnika ne može sudjelovati predstavničko tijelo. Ono sukladno novom sustavu niti ima nadležnosti u postupku izbora izvršnog čelnika niti je tijelo koje bi moglo donositi pojedinačne akte kojima se definira dužnosnički i radnopravni status te prava koja po osnovi njega proizlaze.

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

II.2.1. U okviru izbornog zakonodavstva potrebno je obvezati izborna povjerenstva da izdaju potvrdu (ili donesu neki drugi akt) kojim se utvrđuju konačni izborni rezultati, nakon proteka roka za zaštitu izbornog prava, odnosno nakon donošenja odluke u postupku zaštite izbornog prava.

Akt (ovisi o formulaciji u prethodnom stavku) o konačnosti izbornih rezultata obvezno se dostavlja jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave te izabranim dužnosnicima. Brojni su praktični problemi u smislu „dokazivanja“ statusa izvršnog čelnika, naravno u kontekstu ostvarivanja prava, obaveza i odgovornosti sukladno zakonima.

II.2.2. Izrijekom normirati ovlaštenje upravnog tijela lokalne jedinice nadležnog za radne odnose da, slijedom akta navedenog pod 1. utvrdi dan početka obavljanja dužnosti te druga prava lokalnih dužnosnika iz radnog odnosa, u okviru upravnog postupka. U suprotnom može se dogoditi svojevrsno osporavanje prava, odnosno pravne utemeljenosti akta takve vrste koje bi upravno tijelo donijelo bez (izričitog) zakonskog utemeljenja.

II.3. Nespojive dužnosti

INTERPRETACIJA U OKVIRU POSTOJEĆEG STANJA

Članci 9. i 10. Zakona propisuju koje su dužnosti nespojive s dužnošću općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, te obvezu postupanja osoba koje obnašaju nespojivu dužnost.

Člankom 10. propisano je da osoba koja obnaša nespojivu dužnost mora prije preuzimanja dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba podnijeti ostavku na nespojivu dužnost te ako ne podnese ostavku neće moći preuzeti dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba. Ove se odredbe primjenjuju i na zamjenike izvršnih čelnika.

Ove odredbe su kogentne naravi, obvezujuće su već i time što sadrže obvezu iskazanu u riječi „mora“, ipak su ostavljene bez ikakve mogućnosti zakonske prisile ili sankcije pa podnošenje ostavke na nespojivu dužnost u praksi ovisi o slobodnoj procjeni i „dobroj volji“ neposredno izabranog izvršnog čelnika, koji samim time što je izabran ima pravo i stupiti na dužnost iako ne podnese ostavku. Navedena situacija, predstavlja grubo kršenje zakonskih odredaba no, nažalost, već se i dogodila u praksi kada je izvršni čelnik, ujedno i član županijskog predstavničkog tijela inzistirao na obnašanju obje dužnosti premda bi bilo opravdano i jedino logično da mu nespojiva dužnost prestaje po sili zakona. Poštivanje duha zakona i običaja dobre prakse u političkom životu ipak je dostignuće koje se sustavno i pomno gradi godinama. Situacija je ipak jednostavnija kad se radi o izabranom izvršnom čelniku koji je ujedno i član predstavničkog tijela. Međutim, Zakonom nije propisano, a u praksi se postavlja kao pitanje što mora učiniti izabrani izvršni čelnik koji je u radnom odnosu, dakle bez mandata (čl. 9. Zakona) pa stoga i ne može podnijeti ostavku niti mu pak radni odnos može prestati danom izbora za izvršnog čelnika.

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

II.3.1. Potrebno je ovo pitanje bolje zakonski riješiti te članak 10. izmijeniti na način da danom stupanja na dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, po sili (na temelju) Zakona nastupa prestanak dužnosti (mandata) člana predstavničkog tijela, u skladu sa Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pri tome nije logično niti ima realne potrebe ni opravdanja predviđeti drugačiju mogućnost, odnosno situaciju u kojoj se izabrani izvršni čelnik ne bi opredijelio za obnašanje dužnosti već bi se umjesto toga odlučio za članstvo u predstavničkom tijelu lokalne jedinice.

Za osobe u radnom odnosu moguće je propisati da su dužne dostaviti odgovarajući akt o prestanku radnog odnosa na nespojivom radnom mjestu, dok će im u protivnom, radni odnos prestati sukladno posebnom zakonu.

Istodobno, u skladu s naprijed navedenim prijedlogom, potrebno je dopuniti odredbe Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i druge posebne zakone o prestanku radnog odnosa po sili zakona.

II.3.2. Povezani zakoni koje je potrebno urediti

II.3.2.1. *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*
U ovom Zakonu uskladiti odredbu članka 7. s prijedlogom iz t.3.1. ukoliko se isti prihvati.

II.3.2.2. *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i drugi zakoni iz domene radnog zakonodavstva*

II.3.3. Nomotehničke izmjene i dopune

II.3.3.1. U čl. 1. riječi „nositelju izvršnih ovlasti“ zamijeniti riječima „izvršnih tijela“, budući je ZLP(R)S propisano da su općinski načelnik, gradonačelnik i župan izvršna tijela JLP(R)S (v. čl.39.).

II.3.3.2. U članku 8. dopuniti stavak 3. na način da se propiše koji će od više zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika i župana obnašati prava, obveze i odgovornosti izvršnog čelnika u slučaju prestanka njegovog mandata u godini održavanja redovnih lokalnih izbora, odnosno obvezati lokalne jedinice da to odrede u svojim općim aktima.

Ovo riješiti istovjetno predloženom rješenju u ZLP(R)S - **povezani zakon**, u nastavku.

II.3.3.3. Zbog preciziranja i jednoznačnog određivanja izvršnih čelnika jedinica kao u st. 1. i 3. članka 8., dopuniti stavak 4., kako slijedi: iza riječi: „načelnika“ dodati riječi: „gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba“.

II.3.3.4. U istom stavku riječ „opozivom“ zamijeniti riječju „razrješenjem“, jer ZLP(R)S propisuje prestanak mandata po sili zakona (čl. 40a.) i razrješenjem (čl. 40b.).

II.3.3.5. Čl. 94. Zakona upućuje na primjenu čl. 69. do 81. ovog Zakona i na izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nedopustivo je i nomotehnički neispravno da jedan zakon rješava materiju drugog zakona, pa je potrebno ovu odredbu brisati, a prava, obveze i odgovornosti promatrača na istovjetan način propisati Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

II.3.3.6. Predlaže se dopuna članaka 43. i 82.

U članku 43.:

- u stavku 4. iza riječi „na“ dodaju se riječi „ponovljene i“

U članku 82.:

- u stavku 1. iza riječi „redovitih“ stavlja se zarez i dodaje se riječi „ponovljenih“

II.3.3.7. Kao i kod Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u vezi troškova izbora, predlaže se na jednak način urediti ovo pitanje i za izbor izvršnih čelnika lokalnih jedinica.

Iza članka 82. dodaje se članak 82a. koji glasi:

„Kada se istodobno održavaju izbori za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, svaka jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave snosi troškove naknade za svoje izbornu povjerenstvo i svoja stručna tijela i osobe, a naknadu za biračke odbore i zajedničke materijalne troškove snosi svaka jedinica na jednake dijelove.

Sredstva za naknade izbornim tijelima i za materijalne troškove za održavanje ponovljenih i prijevremenih izbora za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba i dopunskih

izbora za zamjenika općinskog načelnika, zamjenika gradonačelnika, zamjenika župana i zamjenika gradonačelnika Grada Zagreba, osiguravaju se u proračunu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave za koju su raspisani izbori.“

3. ZAKON O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

III.1. NADLEŽNOSTI PREDSTAVNIČKOG TIJELA I IZVRŠNOG TIJELA

POSTOJEĆE ODREDBE

Zakonom su nedovoljno jasno razgraničene nadležnosti predstavničkog tijela i izvršnog tijela, kako u pogledu zastupanja u skupštini trgovačkog društva tako i u pogledu raspolaganja imovinom.

Članak 48. Nadležnost za stjecanje i otuđivanje pokretnina i nekretnina u praksi još uvijek izaziva dvojbe, različita tumačenja i različite primjene.

U odredbe o raspolaganju nije uvršteno i raspolaganje javnim novčanim davanjem, novcem odnosno drugom imovinom, primjerice oslobađanje od obveze plaćanja komunalnog doprinosa što je kao mogućnost predviđeno Zakonom o komunalnom gospodarstvu.

U odnosu na Zakon o javnoj nabavi kojime je propisana nabava roba, usluga i radova, načelno i nadležnost u smislu da odluke o nabavi donosi naručitelj, odnosno odgovorna osoba naručitelja, postoje tumačenja da je općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno drugi izvršni čelnik, ovlašten raspolagati uslugama bez obzira na vrijednost. Za razliku od navedenog, postoji tumačenje da je Zakon o javnoj nabavi poseban zakon te stoga sve odluke donosi, odnosno nabavu provodi izvršni čelnik. Sljedeći pak, primjenjujući gramatičko tumačenje točke 5. članka 48. Zakona, donošenje akata povjeravaju predstavničkom, odnosno izvršnom tijelu primjenjujući isključivo vrijednosni kriterij bez obzira na predmet stjecanja i raspolaganja i Zakon o javnoj nabavi.

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

III.1.1. Izmjenom Zakona odnosno čl. 48. jasno i *precizno razgraničiti ovlaštenja raspolaganja imovinom* koju, temeljem čl. 67. Zakona, čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava ili izmijeniti odgovarajuće odredbe Zakona o javnoj nabavi i Zakona o komunalnom gospodarstvu.

III.1.2. Zakonom utvrditi da je izvršni čelnik kao zakonski zastupnik lokalne jedinice član skupštine trgovačkog društva, a da se statutom jedinice uređuje o kojim pitanjima izvršno tijelo prije odlučivanja na skupštini mora dobiti prethodnu suglasnost predstavničkog tijela ili da je izvršni čelnik kao zakonski zastupnik lokalne jedinice jedan od više članova skupštine trgovačkog društva koje imenuje predstavničko tijelo.

III. 2. Prestanak profesionalnog obavljanja dužnosti

POSTOJEĆE ODREDBE

Prestanak mandata lokalnih dužnosnika po sili zakona uređen je odredbama čl. 40.a ZLP(R)S, kojima je navedeno sedam razloga, te propisano postupanje predstavničkog tijela i Vlade Republike Hrvatske nakon prestanka mandata izvršnog čelnika.

U čl. 40b. i čl. 40c. ZLP(R)S regulirano je razrješenje lokalnih dužnosnika putem referenduma. Ukoliko potrebna većina birača glasuje za razrješenje, mandat lokalnog dužnosnika prestaje danom objave rezultata referenduma.

Na području prestanka profesionalnog obavljanja dužnosti postavlja se sljedeće načelno pitanje: jesu li razlozi za prestanak mandata lokalnih dužnosnika ujedno i jedini razlozi za prestanak profesionalnog obavljanja dužnosti? Odnosno, drukčije formulirano: isključuju li odredbe posebnih propisa primjenu normi općega radnog prava o prestanku radnog odnosa?

INTERPRETACIJA VAŽEĆE REGULACIJE

Mišljenja smo da u postojećem normativnom okviru profesionalno obavljanje dužnosti može prestati:

- prestankom mandata,
- odlukom dužnosnika o promjeni načina obavljanja dužnosti,
- pravomoćnim utvrđenjem opće nesposobnosti za rad (čl. 103. t. 4. Zakona o radu, vezano uz čl. 34. st. 2. Zakona o mirovinskom osiguranju („Narodne novine“, broj: 102/98, 127/00, 109/2001, 147/2003, 30/2004, 177/2004, 92/2005, 79/2007, 35/2008, 94/2009, 40/2010, 121/2010, 139/2010 i 61/2011)

Pritom smatramo da je opća nesposobnost za rad i zapreka za početak profesionalnog obavljanja dužnosti, čak i kod obligatorne profesionalnosti što ne utječe na dobiveni politički mandat.

U dvojbi može li biti primijenjena odredba čl. 104. t. 3. Zakona o radu o prestanku radnog odnosa kada radnik navršši 65 godina života i 15 godina mirovinskog staža, ako se poslodavac i radnik drukčije ne dogovore, priklanjamo se stavu o njenom neprimjenjivanju na političke dužnosnike.

Smatramo da odredbe Zakona o radu o redovitome i izvanrednom otkazu ugovora o radu od strane poslodavca nisu primjenjive na lokalne dužnosnike. Njihov poslodavac je pravna osoba kojoj su na čelu. Predstavničko tijelo nije ovlašteno zastupati poslodavca, niti u odnosu na izvršnu vlast može imati dužnosti koje nisu propisane ZLP(R)S-om. Također, kako izvršni čelnik i njegovi zamjenici imaju jednaki izborni legitimitet, neprikladno bi bilo tumačenje prema kojem se na izvršne čelnike navedene odredbe Zakona o radu ne primjenjuju, dok ih istodobno izvršni čelnik može primijeniti na svoje zamjenike. Svemu navedenom potrebno je prirodati posebni javnopravni karakter profesionalnog obavljanja političke dužnosti slijedom neposrednoga izbornog legitimiteta, koji je po svojoj suštini bitno i po svemu različit od redovitoga ugovornog odnosa poslodavca i radnika.

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

III.2.1. *Izrijekom propisati načine prestanka profesionalnog obavljanja dužnosti i prestanka radnog odnosa lokalnih dužnosnika. Pritom je potrebno odlučiti hoće li jedan od temelja za prestanak biti bilo koji prestanak radnog odnosa po sili zakona, uključujući, primjerice, i situaciju iz čl.104. t. 3. Zakona o radu. Pri tome bi se javila dvojba tko bi u ime poslodavca bio ovlašten za „drukčiji dogovor“? Time bi na nedvojben način bili isključeni svi ostali temelji prestanka radnog odnosa.*

III.2.2. Navedenu materiju na jednaki način urediti na razini državnih i lokalnih dužnosnika, osim kod dužnosti koje čine ustavnu kategoriju, kao što je primjerice dužnost predsjednika Republike Hrvatske.

III.2.3. *Propisati ovlaštenje upravnog tijela lokalne jedinice nadležnog za radne odnose da upravnim aktom deklaratorno utvrdi prestanak mandata dužnosnika po sili zakona. Razmotriti mogućnost da se na spomenuto tijelo prenese i ovlast obavješćivanja Vlade Republike Hrvatske iz čl. 40 a. st. 2. ZLP(R) S. Naime, u postojećoj je regulaciji nejasno što ukoliko predstavničko tijelo koje je po svojoj naravi ponajprije politički interesno orijentirano, ne postupi po toj obvezi.*

III. 3. Preuzimanje dužnosti gradonačelnika u izbornoj godini

Postojeće odredbe

U čl. 40.a st. 3. ZLP(R)S propisano je sljedeće:

„Ako je prestanak mandata općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana nastupio u kalendarskoj godini u kojoj se održavaju redovni izbori, a prije njihovog održavanja, u toj se jedinici neće raspisati i održati prijevremeni izbori za izbor općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, dužnost načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, do kraja mandata obavljat će njegov zamjenik.“

Kada lokalna jedinica ima više zamjenika, koji od njih preuzima dužnost u izbornoj godini?

Može li izvršni čelnik posebnim aktom odrediti „nasljednika“?

Može li, pak, dužnost preuzeti zamjenik koji izvršnog čelnika zamjenjuje na temelju članka 43. st. 1. ZLP(R)S, koji glasi:

Općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u slučaju duže odsutnosti ili drugih razloga spriječenosti u obavljanju svoje dužnosti, zamjenjuje zamjenik."

INTERPRETACIJA VAŽEĆE REGULACIJE

Smatramo da je odgovor na dva potonja pitanja negativan stoga što posebno određivanje „nasljednika“ nema nikakvo pravno uporište, dok se čl. 43. st. 1. ZLP(R)S odnosi na situaciju odsutnosti ili spriječenosti izvršnog čelnika kojem mandat traje.

Eventualno preostaje tumačenje kako dužnost izvršnog čelnika preuzima prvonavedeni zamjenik na glasačkom listiću na prethodnim lokalnim izborima, ali ni za takvo tumačenje ne postoji čvrsto zakonsko uporište.

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

III.3.1. *Izrijekom propisati koji zamjenik u lokalnim jedinicama s više zamjenika, preuzima dužnosti izvršnog čelnika u godini redovitih lokalnih izbora. Pritom nismo skloni varijanti da to određuje odlazeći izvršni čelnik, već primjerenijim smatramo da eventualna „sukcesija“ izvršne vlasti bude unaprijed određena, na način da dužnost preuzima prvonavedeni zamjenik na glasačkom listiću. Moguće je, naravno, i rješavanje ovog pitanja prepustiti općim aktima lokalne jedinice no negativna je strana ovakvog rješenja što ćemo u konačnici imati vrlo raznoliku praksu u lokalnim jedinicama.*

III. 4. Nadzor zakonitosti općih akata

U praksi se zakonska rješenja u kontekstu nadzora nisu pokazala kao korisna, utemeljena i primjerena stanju na terenu. Dijelom zbog kratkoće vremena za nadzor, velikog broja akata JLP(R)S i jedinica koje „pokrivaju“ uredi državne uprave, kao i zbog nedovoljnog broja službenika kojima, vrlo vjerojatno, nadzor zakonitosti i nije osnovno zaduženje u uredu državne uprave. Nadzor zakonitosti ujedno je i vrlo složen postupak koji podrazumijeva visoku razinu znanja o zakonodavnom okviru te o (sudskoj) praksi koja se odnosi na lokalnu samoupravu. Manje je vjerojatno da su gotovo svi akti lokalnih jedinica bili zakoniti pa je to razlog radi kojega nije bilo potrebe intervenirati u postupku nadzora.

Naime, članak 79. Zakona propisuje da nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija obavljaju uredi državne uprave u županijama i nadležna tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu. Općinski načelnik, gradonačelnik i župan dužni su dostaviti statut, poslovnik, proračun ili drugi opći akt, predstojniku ureda državne uprave u županiji, zajedno sa izvatom iz zapisnika koji se odnosi na postupak donošenja općeg akta propisan statutom i poslovníkom, u roku od 15 dana od dana donošenja općeg akta. Tek nakon što mu se taj opći akt dostavi, a to može biti i petnaesti dan od dana donošenja općeg akta, predstojnik mora u roku od 15 dana izvršiti nadzor nad aktom, odnosno donijeti odluku o obustavi od primjene općeg akta.

Članak 73. stavak 4. Zakona propisuje da opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od njegove objave, a tek iznimno danom objave.

Kada bi se dosljedno primjenjivale te odredbe, postavlja se pitanje koliko bi dana ukupno morali čekati pojedini službenici da provedu postupke i donesu rješenja, odnosno sklope ugovore ili obave druge radnje iz akta, te koliko bi vremena trebali čekati građani?

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

III.4.1. *Skratiti rokove nadzora, odnosno propisati da nadzor i objava idu istovremeno pa da se ukoliko u nadzoru bude pronađena neka pogreška, ista objavi naknadno i potom se izvrše daljnje korekcije u postupku,*

III.4.2. Nadzor državne uprave ograničiti samo na obavljanje poslova državne uprave koji se obavljaju u okviru JLP(R)S, a da odgovornost bude na upravnim, izvršnim i predstavničkim tijelima te i upravnoj inspekciji i upravnim sudovima koji sada postoje i regionalno, ili

III.4.3. Izbrisati odredbe o nadzoru od strane ureda državne uprave.

Uostalom, primjedbe po nadzoru ionako su prava rijetkost, posebno one konstruktivne i stručne, te u konačnici finalna reakcija i tako usljeđuje i biva definirana od strane nadležnog Ministarstva uprave.

III. 5. Izjašnjavanje o načinu obavljanja dužnosti

POSTOJEĆE ODREDBE

Odredbe čl. 90. st. 1., 2 i 3. ZLP(R)S glase:

„U jedinicama lokalne samouprave koje imaju do 10.000 stanovnika općinski načelnik, gradonačelnik i njihov zamjenik odlučit će hoće li dužnosti na koje su izabrani obavljati profesionalno.

U jedinicama lokalne samouprave koje imaju više od 10.000 stanovnika, velikim gradovima, gradovima sjedištima županija, odnosno županijama općinski načelnik, gradonačelnik i župan dužnost obavljaju profesionalno, a njihovi zamjenici odlučit će hoće li dužnosti na koje su izabrani obavljati profesionalno.

Osobe iz stavka 1. i 2. ovoga članka dužne su u roku od 8 dana od dana stupanja na dužnost dostaviti pisanu obavijest nadležnoj službi u općini, gradu, odnosno županiji o tome hoće li dužnost na koju su izabrane obavljati profesionalno.“

Broj zamjenika izvršnog čelnika uređen je, pak, odredbama čl. 41. ZLP(R):

„U jedinicama lokalne samouprave koje imaju do 10.000 stanovnika općinski načelnik, odnosno gradonačelnik ima jednog zamjenika koji se bira na općim i izravnim izborima sukladno posebnom zakonu.

U jedinicama lokalne samouprave koje imaju više od 10.000 stanovnika, u gradovima sjedištima županija, odnosno županijama općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan imaju dva zamjenika koji se biraju na općim i izravnim izborima sukladno posebnom zakonu.“

(Ostali stavci čl. 41. ZLP(R)S odnose se na izbor zamjenika izvršnog čelnika iz reda pripadnika nacionalne manjine, u lokalnim jedinicama za koje je to propisano.)

INTERPRETACIJA VAŽEĆE REGULACIJE

Postoji dvojba ima li osmodnevni rok iz čl. 90. st. 3. ZLP(R)S prekluzivni karakter?

Isključivo gramatičko tumačenje navedene odredbe upućivalo bi na zaključak da je osmodnevni rok za dostavu obavijesti o načinu obavljanja dužnosti prekluzivan.

Međutim, smatramo da teleološka, sistematska i logička interpretacija upućuju na drugi zaključak.

Prvo, odabir načina obavljanja dužnosti obavlja se nakon provedenih izbora, dakle nema utjecaja na izborni rezultat, a time ni na politički legitimitet izabranog dužnosnika.

Drugo, za spomenute dužnosnike odabir načina obavljanja dužnosti ovisi isključivo o njihovoj odluci.

Treće, čak i dužnosnici koji dužnost moraju obavljati profesionalno, imaju slobodu izbora hoće li radni odnos zasnovati u punome ili u nepunome radnom vremenu, jer zakonom to pitanje nije regulirano, niti je taj odabir vezan uz rok.

Četvrto, smisao odredbe čl. 90. st. 3. ZLP(R)S nije „konzerviranje“ radnopravnog statusa dužnosnika, neovisno o čestim vrlo bitnim profesionalnim i drugim promjenama do kojih dolazi tijekom mandata.

Stoga smatramo da lokalni dužnosnici tijekom mandata mogu odlučiti da će dužnost početi, odnosno prestati obavljati profesionalno, kao i promijeniti odluku o tome hoće li dužnost profesionalno obavljati u punome ili nepunom radnom vremenu. Međutim, *pritom bi bilo svrhovito normirati rok najave promjene statusa u slučaju prelaska na proračunski „zahtjevniju i skuplju“ varijantu, kako bi sredstva za dodatne rashode mogla biti osigurana proračunom, odnosno obvezno vezati početak profesionalnog obavljanja dužnosti s prethodnim osiguravanjem sredstava u proračunu.*

DODATNA OTVORENA PITANJA

Vezano uz (ne)profesionalno obavljanje dužnosti, ukazujemo na nekoliko dodatnih prijedora.

Prvo, trebaju li status i veličina lokalne jedinice biti jedini kriteriji određivanja broja zamjenika izvršnog čelnika? Ne zanemaruje li se pri tome kriterij financijske snage i sposobnosti lokalne jedinice, njezino pravo da samostalno odlučuje o svome unutrašnjem ustroju te pravo da samostalno definira način ostvarivanja potreba i način obavljanja zakonom predviđenih poslova iz samoupravnog djelokruga?

Drugo, izvršni čelnik ne mora svom zamjeniku pa tako ni profesionalnom zamjeniku, povjeriti niti jednu zadaću tijekom trajanja četverogodišnjeg mandata. Pri tome ne ulazimo u razmatranje uzroka i/ili posljedica ovakvog stanja, no ono je realna mogućnost.

Treće, moguća je i dijametralno suprotna situacija. Budući da izvršni čelnik ne može razriješiti svog zamjenika, niti mu promijeniti radnopravni status, zamjenik bez ikakvih sankcija jednostavno i ne mora obavljati povjerene mu poslove.

Netom spomenuto otvara suštinsko pitanje - je li propisivanje obligatornoga profesionalnog obavljanja pojedinih dužnosti u lokalnoj samoupravi uopće svrhovito i što se njime u praksi postiže?

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

III.5.1. *Fakultativnu profesionalnost propisati na način da obuhvati manji broj lokalnih jedinica u odnosu na postojeću regulaciju. Razmotriti mogućnost da se fakultativna profesionalnost u određenoj mjeri veže uz proračunski kapacitet jedinice, a ne tek uz broj stanovnika koji nije i ne može biti realni pokazatelj.*

III.5.2. *Dva zamjenička mjesta propisati na način da se obuhvati bitno manji broj lokalnih jedinica u odnosu na važeće odredbe, dok bi ostale lokalne jedinice imale jednog zamjenika izvršnog čelnika, a ni u kojem slučaju tri stoga što to poskupljuje rad lokalnih jedinica i nemogućnost prijma službenika zbog nedostatka sredstava i ograničene mase sredstava za plaće. Čini se kako se zaboravlja da se dogodila korjenita promjena u kontekstu izvršne vlasti u lokalnoj samoupravi te ona više nije kolektivna već je riječ o pojedincu, izvršnom čelniku koji ima svojeg zamjenika pa stoga i nema smisla niti opravdanja povećavanjem broja zamjenika, ne ulazeći pri tome u razloge, od pojedinačnog izvršnog tijela tvoriti kolektivno tijelo.*

III.5.3. *Izrijekom urediti karakter izjašnjavanja o profesionalnom obavljanju dužnosti, mogućnost promjene statusa tijekom trajanja mandata te rok za najavu promjene statusa kada dužnosnik prelazi u status koji razumijeva dodatno proračunsko opterećenje.*

III. 6. Pravo na naknadu nakon prestanka obavljanja dužnosti

POSTOJEĆE ODREDBE

Odredbe čl. 90. st. 6.-8. ZLP(R)S glase:

„Osobe iz stavka 1. i 2. ovoga članka ostvaruju prava na naknadu plaće i staž osiguranja za vrijeme od 180 dana po prestanku profesionalnog obavljanja dužnosti i to u visini prosječne plaće koja im je isplaćivana za vrijeme 12 mjeseci koji su prethodili donošenju odluke o prestanku dužnosti.

Naknada iz stavka 6. ovoga članka isplaćuje se na teret proračuna općine, grada, odnosno županije.

Prije isteka roka iz stavka 6. ovoga članka ostvarivanje prava prestaje na vlastiti zahtjev, zapošljavanjem, umirovljenjem ili izborom na drugu dužnost koju obavlja profesionalno.“

INTERPRETACIJA VAŽEĆE REGULACIJE

Smatramo da se formulaciju „prestanak profesionalnog obavljanja dužnosti“ ne može tumačiti u smislu promjene radnopravnog statusa bez prestanka obavljanja dužnosti.

Formulacija „donošenju odluke o prestanku dužnosti“ neprikladna je uzevši u obzir da se o prestanku dužnosti ne donosi posebna odluka. Riječ je, dakle, o danu prestanka obavljanja dužnosti, tj. danu prestanka mandata.

Kada je profesionalni dužnosnik u radnom odnosu u lokalnoj jedinici bio u nepunome radnom vremenu, pripada mu naknada plaće u visini plaće koja mu je doista isplaćivana u prethodnom razdoblju.

Razdoblje iz čl. 90. st. 6. ZLP(R)S ne može biti produženo zbog neiskorištenoga godišnjeg odmora iz razdoblja profesionalnog obavljanja dužnosti.

Svrhovito je da upravno tijelo lokalne jedinice nadležno za radne odnose donese deklaratorno rješenje kojim se utvrđuje dan prestanka obavljanja dužnosti te prava iz čl. 90. st. 6.-8. ZLP(R)S.

Istodobno profesionalno obavljanje dužnosti kod drugog poslodavca u nepunome radnom vremenu, koje je postojalo i u vrijeme prestanka profesionalnog obavljanja dužnosti, nije „zapošljavanje“ u smislu čl. 90. st. 8. ZLP(R)S.

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

III.6.2. *Precizirati formulacije danas nepreciznih odredbi čl. 90. st. 6. i 8. ZLP(R)S na koje smo ukazali pod III.6. ovog teksta.*

III.6.3. *Navedenu materiju na jednaki način urediti na razini državnih i lokalnih dužnosnika, osim kod dužnosti koje čine ustavnu kategoriju.*

III.6.4. Ostali prijedlozi

III.6.4.1. U čl. 84. st. 6 na kraju rečenice iza zareza dodati sljedeći tekst:

„osim u slučaju kada općinski načelnik, gradonačelnik, župan ili gradonačelnik Grada Zagreba ne predloži donošenje proračuna ili odluke o privremenom financiranju ili povuče iz procedure već dostavljeni prijedlog prije rasprave i/ili odlučivanja predstavničkog tijela o prijedlogu.“

Ovo iz razloga da bi se otklonila mogućnost raspuštanja predstavničkog tijela bez njegove krivnje, odnosno mogućnost da izvršni čelnik, upravo iz razloga da bi se raspustilo predstavničko tijelo, ne predloži proračun ni odluku o privremenom financiranju u zakonom definiranim rokovima.

U vezi s prethodnim, u čl. 40.a st. 1. iza podstavka 7 dodati podstavak 8:

- *„ako u zakonom propisanom postupku i roku ne predloži predstavničkom tijelu proračun ili odluku o privremenom financiranju ili povuče iz procedure već dostavljeni prijedlog prije rasprave i/ili odlučivanja“.*

III.6.4.2. U članak 90. Zakona dodati novi stavak 4. koji bi glasio:

„Dan stupanja na dužnost osobama iz stavka 1. i 2. ovog članka smatra se dan koji slijedi danu konačnosti rezultata izbora određen posebnim zakonom.“

Stavci 4, 5, 6, 7 i 8, postali bi stavci 5, 6, 7, 8, i 9.“

III.6.4.3. Čl. 92. st. 1. „... danom izbora novoga“ uskladiti s predloženim izmjenama odredaba Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba o stupanju na dužnost izvršnih čelnika (u čl. 5.).

III.6.4.4. U materiji koja nije drukčije uređena odredbama posebnih zakona, na **radne odnose profesionalnih lokalnih dužnosnika** podredno se primjenjuju odredbe Zakona o radu.

Takvu normativnu situaciju smatramo problematičnom:

- kako suštinski, zbog specifične naravi političkih dužnosti, bitno različite od „klasičnoga, običnoga“ radnog odnosa,
- tako i pravno-provedbeno, jer je potreba komplicirane interpretacije koja obuhvaća niz propisa, rizična sa stanovišta pravne sigurnosti.

Cjelovitije i dugoročnije normativno rješenje na „osobnom“ javnopravnom području obuhvatilo bi donošenje triju zakona:

- *službeničkoga, zajedničkog za državnu i lokalnu službu, s obzirom na to da bi posebnosti koje je potrebno urediti posebno za pojedini službenički korpus zauzele manji dio takvog propisa,*
- *dužnosničkoga, koji bi objedinio regulaciju radnih odnosa te prava i obveza dužnosnika, sprečavanja sukoba interesa u obavljanju dužnosti te druga povezana pitanja,*
- *izbornoga, kojim bi u jednom propisu ujednačeno i pregledno bile uređene sve vrste izbornih procesa.*

Međutim, uzevši u obzir aktualnu pravno-političku realnost, bitan iskorak bilo bi već i preciznije reguliranje radnopravnog statusa lokalnih dužnosnika.

Pritom smatramo nesvrishodnim, barem u razdoblju do cjelovitog uređenja materije koja se odnosi na dužnosnike, uvoditi posve novu vrstu radnopravnog statusa, različitu od radnog odnosa.

Uvjereni smo da bi zasad bilo prikladnije, primjerice, u okviru ZLPS-a, izrijekom propisati:

- koje odredbe, odnosno skupine odredbi Zakona o radu se podredno primjenjuju na lokalne dužnosnike,
- u odnosu na koja radnopravna pitanja je dopušteno lokalno propisati/ugovoriti da se na lokalne dužnosnike primjenjuju odredbe pravilnika o radu, odnosno kolektivnog ugovora kojima su uređena prava službenika i namještenika,
- ovlast za donošenje svih pojedinačnih rješenja o pravima lokalnih dužnosnika iz radnog odnosa, i to u dvostupanjskome upravnom postupku.

Ujedno predlažemo da se podredna primjena radnopravnih normi netom navedenih pod alinejom 1. i 2. na lokalne dužnosnike ograniči na nematerijalna prava poput odmora i dopusta, a da se isključe prava na razna beriva imanentna radnicima, službenicima i namještenicima, kao što su, primjerice, dodaci na plaću za prekovremeni rad, rad nedjeljom te dodaci po nekim drugim osnovama. Lokalno propisivanje, odnosno ugovaranje prava dužnosnika na posebna materijalna prava ocjenjujemo primjerim tek iznimno, i to u vidu jednokratne pomoći u nepredviđenim situacijama poput smrti člana obitelji, troškova liječenja i slično.

III.6.4.5. Zakon sadrži tek načelne odredbe o edukaciji na način da u odredbi članka 56.c. propisuje kako će Vlada Republike Hrvatske osnovati ustanovu za razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave, radi provedbe trajnog osposobljavanja lokalnih dužnosnika i službenika, u suradnji s nacionalnim savezom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Odredba je u praksi provedena na način da je 2006. godine osnovana javna ustanova simboličnog naziva Akademija lokalne demokracije, no ta ustanova u više od pet godina postojanja nije privedena svrsi niti je ozbiljnije započela s radom. Također, i partnerska institucija, Savez, u međuvremenu se rastočila na dvije samostalne organizacije, Udrugu gradova i Udrugu općina koji su danas nacionalni predstavnici lokalnih jedinica.

Istovremeno, svjedočimo obimnoj normativnoj aktivnosti koja pred lokalne službenike postavlja nerealne zahtjeve za prilagodbom novim, često protivnim i nekonzistentnim propisima. Smatramo stoga nužnim propisati obvezu Vlade i njezinih ministarstava, jednako kao i državnih upravnih organizacija da odmah po normativnim zahvatima u određena područja organiziraju i provedu hitnu edukaciju kako bi se nove zakonske i podzakonske norme od početka provodile ujednačeno i dosljedno, te kako ne bi podlijegale proizvoljnim i nerijetko suprotnim naknadnim tumačenjima pa i improvizacijama iz ministarstava. Bez sustavne i pravodobne edukacije, u suradnji s nacionalnim udrugama lokalnih jedinica, pravilna i pravodobna primjena zakona bit će i nadalje znatno otežana. Mišljenja smo da je briga o edukaciji svih onih koji provode zakone, a tu je lokalna samouprava izuzetno značajna karika, jedna od temeljnih zadaća državne uprave. Naime, državna uprava već sukladno Zakonu o sustavu državne uprave neposredno provodi zakone i brine za njihovu ujednačenu i pravilnu primjenu. Uspjeh i konkretni rezultati edukacije svakako neće izostati ukoliko e ciljevi i teme edukacije biti određivani u uskoj suradnji s nacionalnim organizacijama lokalnih jedinica, a pozitivni učinci bit će brojni i dugoročni.

4. ZAKON O SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

IV.1. Uvod

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u nastavku teksta: ZSN) s danom 31. srpnja 2011. ušao je u četvrtu godinu primjene. Nakon desetljeća i pol provizorija u uređenju službeničkih odnosa u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (u nastavku teksta: lokalne jedinice), ZSN je bio prvi službenički zakon „pisan“ upravo za lokalnu razinu. Unatoč nekim nedostacima, u osnovi je riječ o dobrom propisu, kojim je u bitnome unaprijeđeno stanje na području radno-pravnog statusa lokalnih službenika i namještenika.

U međuvremenu je dovršena i zaokružena konstrukcija lokalnoga službeničkog prava, donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u nastavku teksta: ZP) te Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u nastavku teksta: Uredba).

Nakon donesenih manjih izmjena i dopuna ZSN-a, koje se u najvećem dijelu odnose na usklađenje s odredbama Zakona o općem upravnom postupku, smatramo da je potrebno početi pripreme za (prvo) značajnije noveliranje odredaba ZSN-a, slijedom početnih iskustava u praksi, te radi unutarnjeg usklađenja pravnog okvira službeničkih odnosa u lokalnim jedinicama.

U nastavku donosimo prijedloge izmjena i dopuna ZSN-a, koje smatramo potrebnima.

Znatan broj lokalnih jedinica ima vrlo mali administrativni kapacitet, a velika većina jedinica nema ni jednog službenika specijaliziranog za kadrovske poslove. Zato predlažemo i preciziranja odredaba koja u nekim drugim pravnim područjima možda ne bi bila potrebna. Međutim, u službeničkim odnosima u lokalnoj samoupravi što manje pitanja treba ostaviti interpretaciji, a što veći dio izrijekom regulirati.

IV.2. Konceptijske izmjene i dopune

IV.2.1. Ključan iskorak potreban je na području **drugostupanjskog tijela** u službeničko pravnim postupcima. Postojećim odredbama ZSN-a propisano je da o žalbama u službeničkim stvarima odlučuje općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, dakle izvršni čelnik. U postupcima u kojima je stranka pročelnik upravnog tijela u prvome i jedinom stupnju odlučuje izvršni čelnik.

Takvo rješenje ne jamči nepristranost, ujednačenost, a često ni kvalificiranost drugostupanjskog odlučivanja, što je ispod ustavnopravnih standarda prava na žalbu i pravne sigurnosti, ali i ispod standarda dosegnutih u državnoj službi nakon osnivanja Odbora za državnu službu.

Stoga predlažemo osnivanje zajedničkoga drugostupanjskog tijela za službeničko pravne stvari u državnoj i lokalnoj službi, izmjenom naziva i proširenjem sastava postojećeg Odbora za državnu službu. Pritom podsjećamo da na području službeničkog prava već postoji zajedničko drugostupanjsko tijelo – Viši službenički sud pa je i to dodatni argument iznijetom prijedlogu.

U lokalnoj službi zaposleno je nekoliko puta manje službenika i namještenika no što je to slučaj sa službenicima i namještenicima u državnoj službi pa očekivani priljev novih predmeta vjerojatno ne bi bitno povećao opseg rada novoformiranoga, kadrovski ojačanog drugostupanjskog tijela u odnosu na postojeće radno opterećenje Odbora za državnu službu.

Također, nema pravno relevantnog razloga da se dvostupanjsko odlučivanje ne uvede i u stvarima u kojima je stranka pročelnik upravnog tijela, koji je po svome radnopravnom statusu također službenik.

Predloženi model osigurao bi primjerenu razinu ostvarivanja prava na žalbu kako u postupcima prijma u službu, tako i u stvarima u kojima su stranke službenici te stabiliziranje odnosa između političkoga i upravnog sloja u lokalnim jedinicama, prevenirajući ujedno dio devijantnog odlučivanja u službeničkim stvarima, što bi u konačnici rezultiralo i smanjenjem izdataka lokalnih jedinica vezanih za izgubljene sudske sporove.

Konačno, žalbeni postupak u službeničkim stvarima ne ulazi među bitna pitanja ustavnoga i konvencijskog korpusa prava na lokalnu samoupravu, pa nema zapreke za *osnivanje zajedničkoga drugostupanjskog tijela*. *Podredno, postoji mogućnost da bude ustrojeno i zasebno tijelo za lokalnu službu, ali to ne smatramo racionalnim niti primjerenim rješenjem.*

IV.2.2. Potrebno je dodatno urediti ustrojstveni i službeničkopравни (radnopravni) aspekt **vlastitoga komunalnog pogona** naročito: **(1)** je li riječ o upravnom tijelu, ustrojstvenoj jedinici upravnog tijela ili

zasebnom ustrojstvenom obliku poput, primjerice, jedinice za unutarnju reviziju); **(2)** slijedom toga, koji je položaj voditelja pogona u općem ustrojstvu lokalne jedinice te u odnosu na zaposlene u pogonu. Je li voditelj pogona ujedno i pročelnik upravnog tijela, voditelj ustrojstvene jedinice ili nešto treće?; **(3)** radnopravni status zaposlenih u pogonu. Jesu li službenici i/ili namještenici, ili pak radnici u općem režimu radnog prava?; **(4)** koji je obuhvat primjene odredaba ZSN-a na zaposlene u pogonu. Odgovori na postavljena pitanja otklonili bi dvojbe koje se često javljaju u praksi te bi bilo osigurano ujednačeno postupanje u lokalnim jedinicama.

IV.2.3. Zbog različitog tumačenja nadležnosti za utvrđivanje **kriterija za ocjenjivanje**, predstavničko ili izvršno tijelo, *predlažemo izričito normiranje ovlasti izvršnog tijela lokalne jedinice za određivanje kriterija i načina provođenja ocjenjivanja*, uz obrazloženje da je izvršni čelnik ovlašten i nadležan donijeti Pravilnik o unutarnjem redu upravnih tijela, Pravilnik o kriterijima za utvrđivanje natprosječnih rezultata i načinu isplate dodatka za uspješnost na radu, predložiti koeficijente za obračun plaće službenika i namještenika, utvrditi osnovicu za obračun plaća. Ujedno, izvršni čelnik ima ovlast raspolaganja vrijednim pokretninama i nekretninama, ugovorna je strana kod zaključenja kolektivnog ugovora, itd.

IV.3. Popunjavanje pravnih praznina

IV.3.1. ZSN uređuje ovlast za sklapanje kolektivnog ugovora te za donošenje pravilnika o unutarnjem redu (oba su pitanja u ingerenciji izvršnog čelnika), ali ne regulira **ovlast za donošenje pravilnika o radu**, čija je materija sadržajno bitno podudarna s kolektivnim ugovorima i pravilnicima o unutarnjem redu. Istodobno, postoje mišljenja da materija pravilnika o radu može biti uređena i pravilnikom o unutarnjem redu.

Predlažemo izričito propisati:

- da je riječ o materiji pravilnika o unutarnjem redu,
- ili
- da je i pravilnik o radu ovlašten donijeti izvršni čelnik.

IV.3.2. Ni ZSN-om nije uređena materija **privremenog obavljanja pročelničke dužnosti** u razdoblju od upražnjenja radnog mjesta pročelnika upravnog tijela, odnosno od dana ustrojavanja novoga upravnog tijela, do dana rasporeda pročelnika imenovanog na temelju javnog natječaja. Istodobno, ovlasti pročelnika su takve da upravno tijelo ne može funkcionirati bez pročelnika tijekom višemjesečnog razdoblja provedbe natječajnog postupka.

Stoga predlažemo normativno verificirati postojeću interpretaciju prevladavajuću u praksi, prema kojoj je izvršni čelnik ovlašten imenovati privremenog pročelnika, ali samo između postojećih službenika lokalne jedinice koji ispunjavaju uvjete za raspored na pročelničko mjesto, na vrijeme do imenovanja pročelnika, a najduže u trajanju od šest mjeseci.

IV.3.3. Potrebno je urediti **prvostupanjsku i drugostupanjsku nadležnost** u službeničkim stvarima u kojima je stranka unutarnji revizor raspoređen na izdvojeno radno mjesto neposredno do izvršnog čelnika, kao i u drugim eventualnim situacijama u kojima bi **posebnim propisima bili normirani ustrojstveno-kadrovski oblici izvan sustava upravnih tijela**, izravno subordinirani izvršnom čelniku.

Predlažemo da u prvom stupnju bude nadležan izvršni čelnik, a u drugom neovisno tijelo navedeno pod 2. 1. ovoga teksta.

IV.3.4. U lokalnu službu može bez provedbe javnog natječaja biti primljen državni službenik (čl. 18. st. 2. ZSN-a), pa bi bilo primjereno jednaku mogućnost propisati i u „obrnutom smjeru” – prilikom **prelaska iz lokalne u državnu službu**.

IV.3.5. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine” broj 61/2011) dodan je novi članak 98a. „privremeni premještaj”, ali stavak 3. smatramo nelogičnim i neprihvatljivim rješenjem budući sukladno tome članku sva prava iz službe *službenik koji je privremeno premješten u drugo upravno tijelo, ostvaruje u upravnom tijelu iz kojeg je premješten*, te o njima odlučuje pročelnik upravnog tijela iz kojega je premješten, dok

istovremeno službenik obavlja poslove po nalogima i pod nadzorom drugoga pročelnika što može u slučaju zamjene odsutnog službenika potrajati i više godina.

IV.3.6. Normativna kombinacija" članka 102. i članka 13. ZSN-a onemogućuje **napredovanje službenika koji je tijekom službe stekao viši stupanj obrazovanja** rasporedom na radno mjesto stečene sprema, osim prijma u službu i rasporeda u svojstvu vježbenika - usporedba sa čl. 8. Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika („Narodne novine“, broj 77/2007). Određena „premosnica“ takve situacije regulirana je odredbama članka 18. stavak 2. i članka 22. stavak 2. Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u LP(R)S, ali bi je trebalo preuzeti i u zakonski tekst, te spomenutu pogodnost proširiti i na službenike koji su već prilikom prijma u službu imali viši stupanj obrazovanja u odnosu na uvjete radnog mjesta na koje su primljeni.

IV.3.7. Odredbama ZSN-a o **ocjenjivanju nije uređeno tko donosi rješenje o ocjenjivanju kada je službenik tijekom godine za koju se ocjenjuje bio raspoređen u više upravnih tijela**, odnosno kada je u razdoblju do provedbe ocjenjivanja na radno mjesto pročelnika upravnog tijela, ujedno i ocjenjivača, imenovana druga osoba.

IV.3.8. Potrebno je normirati **koje ustrojstvene promjene rezultiraju obvezom provedbe novog natječaja za imenovanje pročelnika upravnog tijela**. *Predlažemo normativnu verifikaciju ustaljene prakse, koja se temelji na sljedećem konceptu. Ako se novelom odluke ili novom odlukom o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela lokalne jedinice mijenja samo naziv i/ili manji dio djelokruga upravnog tijela, dotadašnji pročelnik može nastaviti obavljati dužnost. Takav je „ustrojstveni kontinuitet“ potrebno utvrditi u prijelaznim i završnim odredbama odluke predstavničkog tijela, a potom pročelnika rješenjem izvršnog članka rasporediti na pročelničko mjesto prema novom ustroju. Ako se upravno tijelo ukida, ustrojava ili mu se bitno mijenja djelokrug, takvog kontinuiteta nema, pa je nužno provesti natječajni postupak za imenovanje pročelnika.*

IV.3.9. Sadržaj Plana prijma u službu (članak 9. stavak 2.) Precizirati kako utvrditi „potreban broj pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti.....“

Koji je to potreban broj?

Vidjeti članak 22. stavak 4. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i članak 56a. stavak 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi „.....imaju pravo na **zastupljenost** u izvršnim i upravnim tijelima..

Nije propisano da je to razmjerna zastupljenost u upravnim tijelima, nego kao pravo onih nacionalnih manjina koje imaju pravo na *razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima*.

Iako je za pravne stručnjake jasno da ZLP(R)S *nije propisana razmjerna, nego **zastupljenost*** u upravnim tijelima, ali kako u praksi ipak postoje prijeponi oko toga, potrebno je u tom smislu precizirati taj broj ili tražiti službeno tumačenje nadležnih.

Isti problem je i u članku 19. stavak 8. ZSN-a.

Dodatno napominjemo da ovakvo neprecizno zakonsko određenje zastupljenosti stvara problem i kod sastavljanja godišnjih izvješća nadležnim državnim tijelima o zastupljenosti nacionalnih manjina u upravnim tijelima.

IV.3.10. Članak 20. Može li pročelnik imenovati sebe u Povjerenstvo? Aktualno je tumačenje prema kojem je to moguće, stoga je potrebno razmotriti preciznije određenje.

IV.3.11. Članak 29. stavak 3. Na provedbu postupka oglasa primjenjuju se odredbe o prijmu u službu putem natječaja.

Pojednostaviti postupak provođenja oglasa za prijam u službu, bez postupka prethodne provjere znanja, testiranja, budući da se često radi o žurnom prijmu.

IV.4. Izmjene i dopune odredaba neprikladno „pisanih“ iz perspektive državne službe

Nekoliko odredaba ZSN-a vjerojatno su „pisane“ iz perspektive državne službe, u kojoj su ustrojena **upravna tijela s velikim brojem službenika**, koja se percipiraju kao zasebne organizacijske i strukturne cjeline, što ona u osnovi i jesu, posebice kada govorimo o ministarstvima. Takav je pristup neprimjenjiv i neprimjeren lokalnoj samoupravi, u kojoj prevladavaju lokalne jedinice s malim brojem zaposlenih, gledajući i sveukupno, pa slijedom toga i s upravnim tijelima još malobrojnijeg sastava.

IV.4.1. Stipulacija čl. 91. ZSN-a onemogućuje **produženje službe vježbeniku** koji položi državni stručni ispit, a slobodno mjesto za koje ispunjava uvjete ne postoji u istome, već u drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, *što smatramo nepotrebnim ograničenjem koje neće pridonijeti zadržavanju mlađih i perspektivnih službenika.*

IV.4.2. Nema potrebe **premještaj po potrebi službe u drugo upravno tijelo** iste lokalne jedinice vezati uz *prethodni pristanak službenika* (čl. 98. st. 2. ZSN-a). U praksi je zbog realno opravdanih razloga, unapređenja rada, pravilne raspodjele poslova, potrebne mobilnosti službenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica, bitna provedba ove odredbe, dok je danas ona neprovediva ukoliko izostane pristanak službenika.

IV.4.3. Nakon donošenja pravilnika o unutarnjem redu obveza rasporeda na slobodno radno mjesto za koje službenik ispunjava uvjete postoji samo u okviru istoga upravnog tijela (čl. 105. st. 3. ZSN-a). *Primjerenoje bi bilo propisati obvezu rasporeda i ako odgovarajuće slobodno radno mjesto postoji u drugome upravnom tijelu lokalne jedinice, umjesto postojeće odredbe o mogućnosti premještaja za vrijeme raspolaganja* (čl. 108. ZSN-a), koja implicira ovlast poslodavca, a ne pravo službenika.

IV.5. Usklađenja s drugim propisima

IV.5.1. Početak primjene novoga akademskog i stručnog nazivlja, koje je zasad preuzeto u odredbe Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, neprikladnima čini odredbe ZSN-a koje sadržavaju pojam stručne spreme kao opću naznaku stupnja (razine) obrazovanja. Termin „**stručna sprema**“ i dalje postoji kod srednje i niže stručne spreme, ali ne i kod stupnjeva obrazovanja viših od srednje škole, dakle više nisu normirani pojmovi visoke, ni više stručne spreme.

Primjerice, riječ je o sljedećim odredbama ZSN-a: članak 9. stavak 1. ZSN-a (plan prijma u službu); članak 13. ZSN-a (radno iskustvo); članak 24. stavak 2. ZSN-a (rješenje o prijmu u službu); članak 27. stavak 2. ZSN-a (rješenje o rasporedu); članak 65. stavak 1. t. 2. ZSN-a (premještaj kao stegovna kazna); članak 85. stavak 2. ZSN-a (vježbenici); članak 87. stavak 3. ZSN-a (mentor); članak 98. stavak 1. ZSN-a (premještaj po potrebi službe); članak 101. ZSN-a (premještaj po zamolbi službenika); članak 108. stavak 1. ZSN-a (premještaj za vrijeme raspolaganja); članak 124. ZSN-a (status zatečenih službenika i namještenika).

Predlažemo preuzimanje termina „stupanj obrazovanja“, sadržanog u Uredbi (u čl. 4. st. 1. i dalje), i to u okviru četiriju stupnjeva obrazovanja:

- stupanj magistra struke ili stručnog specijalista,
- stupanj sveučilišnog prvostupnika struke ili stručnog prvostupnika struke,
- stupanj srednje stručne spreme,
- stupanj niže stručne spreme, odnosno završene osnovne škole.

Dosljedno tome, uvjet radnog mjesta **iste ili približne složenosti poslova** sadržan u odredbama ZSN-a, *primjereno je zamijeniti uvjetom iste potkategorije radnog mjesta, a pojam radnog mjesta najniže složenosti poslova unutar pojedine stručne spreme supstituirati izrazom radnog mjesta najnižeg koeficijenta za obračun plaće najniže potkategorije radnih mjesta unutar pojedinog stupnja obrazovanja.* Prema tom konceptu, **radna mjesta najniže složenosti poslova jesu:** radno mjesto najnižeg koeficijenta za obračun plaće u potkategoriji višega stručnog suradnika, u okviru radnih mjesta za koje je propisan stupanj obrazovanja magistra struke ili stručnog specijalista; radno mjesto najnižeg

koeficijenta za obračun plaće u potkategoriji viši referent, u okviru radnih mjesta za koje je propisan stupanj obrazovanja sveučilišnog prvostupnika struke ili stručnog prvostupnika struke; radno mjesto najnižeg koeficijenta za obračun plaće u potkategoriji referent, u okviru radnih mjesta za koje je propisan stupanj obrazovanja srednje stručne spreme.

IV.6. Korisna preciziranja te druge sadržajne izmjene i dopune

IV.6.1. Formulacija dijela članka 4. stavak 3. ZSN-a („Pravilnik se donosi na prijedlog pročelnika upravnih tijela“) implicira da pročelnik upravnog tijela, uskratim pridruživanja prijedlogu pravilnika, može spriječiti izmjene sistematizacije radnih mjesta u drugome upravnom tijelu.

Stoga bi prikladnije bilo propisati da je zajednički prijedlog pročelnika upravnih tijela potreban za opće odredbe pravilnika, dok se sistematizacija radnih mjesta te njene izmjene i dopune donose na prijedlog pročelnika odnosno upravnoga tijela.

IV.6.2. *Bilo bi korisno izrijekom normirati može li viši stupanj obrazovanja nadomjestiti niži stupanj obrazovanja unutar iste struke, u smislu radnog iskustva na odgovarajućim poslovima (čl. 13. st. 2. ZSN-a).*

U praksi prevladava tumačenje da se „odgovarajućom stručnom spremom“ razumijeva samo stručna sprema (stupanj obrazovanja) određena pravilnikom o unutarnjem redu te samo radno iskustvo stečeno na poslovima te stručne spreme, a ne i viši stupanj stručne spreme (obrazovanja) iste struke, niti radno iskustvo stečeno na višem stupnju spreme (obrazovanja). Međutim, s obzirom na brojne dvojbe koje navedena norma izaziva u natječajnim postupcima, predlažemo precizno izjašnjenje zakonodavca.

Predlaže se razmotriti opravdanost propisivanja sljedećeg: „radno iskustvo na istim ili sličnim poslovima za koje se raspisuje natječaj“, budući da kandidat može imati radno iskustvo u propisanoj stručnoj spremi, ali na sasvim različitim poslovima.

IV.6.3. *Pisano testiranje znanja i sposobnosti (čl. 22. ZSN-a) nije prikladno za veći dio namješteničkih poslova, pa ni iz općega znanja. Osim toga, za prijam namještenika vjerojatno je primjereniji institut oglasa no natječaja.*

IV.6.4. *Predlažemo precizirati da rang-lista u postupku prijma u službu (čl. 23. st. 1. ZSN-a) sadrži samo imena i prezimena kandidatae za koje je proveden potpuni postupak prethodne provjere znanja i sposobnosti, uključujući i intervju.*

IV.6.5. *U članku 32. ZSN-a normirano je pravo na zaštitu službenika i namještenika koji prijavi sumnju na korupciju (tzv. „viždači“). Pritom ukazujemo na dvojbeni sintagmu „teži oblik korupcije“, uz koju je vezano jamstvo zaštite anonimnosti te zaštite od uskraćivanja ili ograničavanja prava te od bilo kojeg oblika zlostavljanja (čl. 32. st. 2. ZSN-a).*

Vjerojatno bi bilo dovoljno zaštitu vezati uz prijavu sumnje na korupciju, a ne uz njen (moguće dvojbeno odrediti) „teži oblik“.

IV.6.6. *Uzevši u obzir relativno kratke zastarne rokove te razne načine odugovlačenja postupka povodom teške povrede službene dužnosti, mišljenja smo da je mogućnost održavanja rasprave bez nazočnosti službenika protiv kojeg se vodi postupak potrebno propisati i u slučaju jednoga urednog poziva, kojem se službenik nije odazvao, niti je opravdao nedolazak (čl. 60. st. 3. ZSN-a). Također, postojeća formulacija implicira da tijelo koje vodi postupak nema ovlasti ocjene (ne)opravdanosti nedolaska službenika protiv kojeg se vodi postupak.*

IV.6.7. *Bilo bi svrhovito propisati mogućnost kombiniranja uvjetne kazne prestanka službe s novčanom kaznom, jer u protivnom se u praksi maksimalna novčana kazna može pokazati strožom kaznom od uvjetne kazne prestanka službe (čl. 65. ZSN-a).*

IV.6.8. *Premještaj službenika na drugo radno mjesto zbog negativne ocjene (čl. 97. st. 1. ZSN-a) implicira primjenu odredaba članaka 98.-100. ZSN-a (premještaj po potrebi službe), dakle i mogućnost premještaja bez privole službenika samo unutar istoga upravnog tijela i samo na radno mjesto unutar iste stručne spreme, iste ili približne složenosti poslova. Međutim, negativna ocjena ukazuje da odnosni*

službenik nije kvalificiran za obavljanje poslova iste ili približne složenosti.

Prikladnije bi bilo propisati da službenik može biti premješten na drugo radno mjesto unutar iste stručne spreme (stupnja obrazovanja), unutar istoga ili pak u drugo upravno tijelo iste lokalne jedinice.

IV.6.9. Iz postojeće formulacije članka 98. stavak 2. ZSN-a nije jasno je li sporazum jedini akt kojim se provodi premještaj službenika u drugo upravno tijelo, ili je potrebno donijeti i rješenje o premještaju, odnosno rješenje o rasporedu na novo radno mjesto?

Smatramo korisnim propisati da, na temelju sporazuma, pročelnik upravnog tijela iz kojeg se službenik premješta, odnosno izvršni čelnik kod premještaja pročelnika, donosi rješenje o premještaju, te da pročelnik upravnog tijela u koje je službenik premješten donosi rješenje o njegovu rasporedu na radno mjesto.

Brisati u st. 2 zarez i riječi: " uz prethodni pristanak službenika".

Isti prijedlog odgovarajuće se daje i za članak 18. st. 3. ZSN-a, u kojemu se također uređuje samo zaključenje pisanog sporazuma, bez rješenja.

Potrebno je dodati novi stavak 4. kojime će se navedeno propisati.

IV.6.10. Smatramo da se kod napredovanja (čl. 102. ZSN-a) rasporedom na radno mjesto u drugo upravno tijelo iste lokalne jedinice primjenjuje postupak premještaja u drugo upravno tijelo po potrebi službe, uređen u članku 98. stavak 2., članku 99. i članku 100. ZSN-a. Naime, ne postoje posebne odredbe o postupku napredovanja rasporedom u drugo upravno tijelo, a institut napredovanja reguliran je unutar X. glave ZSN-a („Premještaji“), koja uključuje i netom navedene odredbe. *Predlažemo izričitu odredbu o podrednoj primjeni normi kojima je uređen premještaj i na institut napredovanja.*

IV.6.11. Postojeće odredbe ZSN-a ne propisuju obvezu donošenja rješenja o preuzimanju službenika i namještenika nakon ukidanja upravnih tijela ili promjene njihova djelokruga (čl. 103. i čl. 104. ZSN-a), niti priječe donošenje takvog rješenja. Vjerujemo da bi bilo svrhovito propisati *obvezu donošenja rješenja o preuzimanju službenika i namještenika, uz izričitu odredbu da se preuzimaju danom stupanja na snagu odluke o ukidanju upravnog tijela, odnosno o promjeni njegova djelokruga.*

IV.6.12. Smatramo da odgovarajuća primjena na namještenike zakonskih odredaba o prijmu, pravima, obvezama i odgovornostima službenika (čl. 116. ZSN-a), u kombinaciji s prirodom namješteničkih poslova i podrednom primjenom Zakona o radu, *kod namještenika razumijeva i korištenje termina „radni odnos“ umjesto „radno mjesto“.*

Novi stavak 2. navedenog članka propisuje da se postupak testiranja kandidata za prijam na radno mjesto namještenika provodi putem pisanog testa iz općeg znanja, što će u praksi stvoriti dvojbe i različita tumačenja i određenja pojma, odnosno područja općeg znanja te je pitanje koje je to opće znanje potrebno za spremačicu jedne male jedinice?

IV.6.13. Potrebno je detaljnije propisati, odnosno dopuniti odredbe o stručnom osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa na sličan način kao što je propisano Uredbom za državne službenike, no naravno prilagođeno lokalnim jedinicama. U praksi je postupanje jedinica različito, različita su mišljenja pojedinih stručnih osoba u vezi načina provedbe ovih odredbi kao i stav nadležnih osoba vezano uz državni stručni ispit. To se prvenstveno odnosi na pitanje mora li radno mjesto s opisom posla na koje se te osobe primaju biti sistematizirano u Pravilniku. Stav nadležnog Ministarstva je da lokalne jedinice prijavljuju te osobe za polaganje državnog stručnog ispita na isti način kao i vježbenike, a to pored ostaloga, podrazumijeva i dostavu izvoda iz pravilnika o unutarnjem redu s opisom posla na kojem se dotična osoba osposobljavala. Ovakvo tumačenje jest logično te se drugačijim tumačenjem i postupanjem može dogoditi da se osoba osposobljava na nepostojećim poslovima ili na sistematiziranim poslovima koji ne odgovaraju njegovoj naobrazbi, npr. dipl. ekonomist na pravnim poslovima. Plaćanje državnog stručnog ispita tumači se kao obveza lokalne jedinice, dakle analogijom kao za vježbenike, premda se zbog sklapanja ugovora, a ne donošenja rješenja, može zaključiti da je to stvar ugovornih odredbi. Stoga je prijedlog izrijekom propisati da se te osobe mogu primati samo na ustrojena radna mjesta u Pravilniku, a odredbu o obvezi plaćanja stručnog ispita prepustiti lokalnim jedinicama da one slobodno i prema svojim financijskim mogućnostima ugovaraju snošenje iste.

IV.7. Nomotehničke izmjene i dopune

IV.7.1. Izričaj „drugog kandidata s rang-liste“ (čl. 27. st. 6. ZSN-a) može pogrešno implicirati da je riječ drugorangiranom kandidatu.

IV.7.2. Iz formulacije članka 41. ZSN-a (zabrana donošenja pojedinih odluka) dovoljno jasno ne slijedi obveza službenika da sam prijavi situaciju u kojoj ne bi smio sudjelovati u donošenju pojedinih odluka. U tom su pogledu *preciznije formulacije iz članka 40. ZSN-a (dužnost prijavljivanja mogućeg sukoba interesa).*

IV.7.3. U članku 42. stavku 2. ZSN-a spominje se „dnevni odmor“, iako je očito riječ da je trebalo navesti „stanku“, reguliranu u članak 52. Zakona o radu.

IV.7.4. U članku 65. stavak 6. ZSN-a riječ „državne“ – u okviru sintagme „državne službe“ – *potrebno je izostaviti.*

IV.7.5. Umjesto izraza „upravni odjel“, u članku 93. stavak 3. ZSN-a potrebno je upotrijebiti (širi) izraz „*upravno tijelo*“, korišten u ostalim odredbama ZSN-a (v. čl. 2. st. 2. ZSN-a i čl. 53. st. 1. ZLP(R)S).

IV.7.6. U slučaju prijma u službu na određeno vrijeme do povratka službenika s bolovanja koje traje *kraće od 12 mjeseci*, nije moguće ispuniti uvjet polaganja državnog stručnog ispita u roku godinu dana, kako je Zakonom propisano.

Zbog dvojbi i različitih postupanja u praksi postavlja se pitanje da li u oglasu navesti kao obavezan uvjet *položen državni stručni ispit ili ga tek navesti kao uvjet s mogućnošću polaganja istoga u roku godine dana?*

Stoga, predlažemo da se ovo pitanje regulira na drugačiji način, primjerice kao što je u čl. 28. st. 4. ZSN, u slučaju službe na određeno vrijeme propisana iznimka od propisanog trajanja probnog rada od 3 mjeseca, na sličan način vezati obvezu polaganja državnog stručnog ispita za trajanje radnog odnosa na određeno vrijeme duže od 12. mjeseci ili izostaviti taj uvjet. Moguće je i propisati kao obavezan uvjet bez mogućnosti polaganja u roku 12 mjeseci ili pak skratiti rok polaganja.

Pod točkom 3.12. općenito je predloženo pojednostaviti postupak provođenja oglasa za prijam u službu.

IV.8. Umjesto zaključka

Iako je ZSN u osnovi dobar propis, praksa je ukazala na određeni broj otvorenih pitanja. Kratkoročno, slijedom uočenih teškoća i dvojbi u primjeni, potrebnim smatramo novelirati ZSN, a vezano za to i pojedine odredbe ZLP(R)S, Zakona o državnim službenicima te ZP-a.

Kako je u međuvremenu dovršeno uređenja platnoga i klasifikacijskog sustava u lokalnoj službi, vjerujemo da je značajnije noveliranje ZSN-a prikladno obaviti u predstojećem razdoblju.

U skladu s navedenim prijedlozima i primjedbama u odnosu na navedene zakone, smatramo prihvatljivom cjelovitiju i dugoročniju normativnu soluciju koja bi obuhvatila donošenje triju zakonika:

- službeničkoga, zajedničkog za državnu i lokalnu službu, s obzirom na to da bi posebnosti koje je potrebno urediti specijalno za pojedini službenički korpus zauzele manji dio takvog propisa,
- dužnosničkoga, koji bi objedinio regulaciju radnih odnosa te obveza i prava dužnosnika na svim teritorijalnim razinama, sprječavanja sukoba interesa u obavljanju dužnosti te druga povezana pitanja,
- izbornoga, kojim bi u jednom propisu ujednačeno i pregledno bile uređene sve vrste izbornih procesa.

5. ZAKON O PLAĆAMA U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

U odnosu na lokalne dužnosnike, odredbama ZP-a:

- propisano je da koeficijent i osnovicu odlukom određuje predstavničko tijelo jedinice, na prijedlog izvršnog čelnika (tzv. „**vezano odlučivanje**“ – čl. 3.),
- određen je *najveći dozvoljeni iznos umnoška koeficijenta i osnovice*, (čl. 4.),
- određen je *gornji limit koeficijenta zamjenika izvršnog čelnika* (čl. 5.),
- određen je *gornji limit naknade za rad lokalnog dužnosnika koji dužnost obavlja bez zasnivanja radnog odnosa* (čl. 6.),
- *neizravno je određen donji limit umnoška koeficijenta i osnovice za obračun plaće izvršnog čelnika* (umnožak koeficijenta i osnovice za obračun plaće pročelnika upravnog tijela – čl. 11.).

Masa plaća za dužnosnike koji svoju dužnost obavljaju profesionalno *ulaze u masu plaća* koju lokalna jedinica isplaćuje (stav Ministarstva financija), čime bitno ograničava masu sredstava za plaće službenika i namještenika, što dovodi do situacija da zbog toga lokalna jedinica ne može zaposliti određeni broj službenika, koji su nužni za uspješno obavljanje poslova iz njenoga djelokruga, posebno stoga što se zakonima sve više obveza stavlja na teret JLS.

Člankom 14. st.1. propisano je da masa sredstava za plaće zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ne smije iznositi više od 20% prihoda poslovanja jedinice ostvarenih u prethodnoj godini, umanjениh za prihode:

- od domaćih i stranih pomoći i donacija, osim pomoći za preuzete državne službenike na temelju posebnog zakona,
- iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu te
- ostvarene s osnove dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija.

PRIJEDLOG RJEŠENJA/POTREBNE IZMJENE:

V.1. *Ograničenje sredstava za plaću do 20% prihoda poslovanja ostvarenih u prethodnoj godini povećati na veći postotak, odnosno na način kako je i prije donošenja Zakona predlagala Udruga gradova.*

V.2. *U masu sredstava za plaće zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ne uračunavati masu sredstva za plaću župana, gradonačelnika, općinskog načelnika i njihovih zamjenika.“*

V.3. *Ukoliko se ne prihvati prijedlog pod t. 2., predlažemo da se Zakonom propiše da je osnovica za obračun plaće župana, gradonačelnika, općinskog načelnika i njihovih zamjenika jednaka osnovici za obračun plaće službenika i namještenika, a najviše do visine osnovice za državne dužnosnike.“*

Obrazloženje:

Dužnosnici i službenici, odnosno namještenici ostvaruju plaću iz zajedničkoga lokalnog proračuna, pa je logično da ravnopravno ostvaruju prava, kako na povećanje, tako i na smanjenje osnovice, ovisno o raspoloživim sredstvima i proračunskim ograničenjima. Ujedno, više no racionalno bi se primali novi zaposlenici, čiji prijam u ovakvoj zakonskoj regulativi može utjecati samo na smanjenje plaće službenika i/ili namještenika u slučaju prekoračenja mase sredstava za plaće. U mnogim je jedinicama moguća i prisutna situacija da je za dužnosnike utvrđen maksimalni koeficijent i osnovica za državne dužnosnike, dok takav princip nije primijenjen za službenike, a osnovicu utvrđuje izvršni čelnik, jer nema kolektivnog ugovora.

6. ZAKON O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Zakon ima daleko više odlika pamfleta no što ima odlika promišljenog zakonskog akta kojime se kane ojačati mehanizmi konkretne provedbe fiskalne odgovornosti. Predlažemo stoga brisati stavak 3.

članka 11. Zakona jer je neprovediv, nelogičan i suprotan čitavom nizu propisa. Kome, u slučajevima kada se utvrdi da je čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prekršio odredbe toga Zakona, on stavlja svoj mandat na raspolaganje? Građanima koji su ga neposredno izabrali? Koji je daljnji postupak? Slijedi li nakon toga neka vrsta očitovanja građana? Zakonska odredba ovakva kakva jest - neodrživa je i neprovediva. Zakonitost pa tako i fiskalnu odgovornost kao njezinu elementarnu sastavnicu, moguće je osigurati i na druge, već ustaljene i primjenjivane načine koji ne kolidiraju s pravnim okvirom lokalne samouprave.

7. ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

U čl. 131. Zakona o općem upravnom postupku predlažemo produžiti rok od dvije godine za poništenje, odnosno jedne godine za ukidanje rješenja kojim je stranka stekla određena prava, a posebno određena novčana sredstva koja stranci po zakonu i drugim propisu ili aktima ne pripadaju. Rok je prekratak, posebno u slučaju kada je iz namjere ili nepažnje nekog službenika izrađeno i doneseno rješenje u korist neke osobe, pa i samoga sebe kao službenika. Ovaj Zakon se primjenjuje i za službenike pa je takva zlorporaba moguća no postavlja se pitanje što s takvim rješenjima za koja se saznalo nakon proteka ovih rokova, a službenik je stekao trajno nepripadajuće novčano pravo iz lokalnog proračuna.

IZMJENE I DOPUNE OSTALIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

1. Uredba o osnivanju državne škole za javnu upravu („Narodne novine“, broj 144/2010)

Pretpostavljamo da većina lokalnih jedinica nije upoznata s radom Državne škole za javnu upravu, pa time ni uključena u izobrazbu službenika.

Uredbu stoga predlažemo dopuniti u smislu obveznog informiranja i suradnje s lokalnim jedinicama izravno ili posredstvom Udruga gradova, odnosno ostalih udruženja lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica.

2. Akademija lokalne demokracije nužno i bez odgađanja mora aktivirati svoj rad u korist lokalnih službenika, odnosno Akademiju treba ili ukinuti ili temeljito reorganizirati. Racionalnije bi rješenje bilo osnivanje jedne jedinstvene škole, akademije, dakle ustanove koja bi obavljala edukaciju i državnih i lokalnih službenika.

3. Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika („Narodne novine“, broj 10/2007)

U navedenu Uredu potrebno je uključiti i lokalne službenike.

4. Zakon o radu i Zakon o suzbijanju diskriminacije

4.1. Zakon o radu

U Zakonu o radu nalaze opće odredbe o zabrani izravne ili neizravne diskriminacije te o zaštiti dostojanstva radnika. Zakon još sadrži i postupovne odredbe o zaštiti dostojanstva radnika.

Zakon o radu zabranjuje izravnu ili neizravnu diskriminaciju na području rada i radnih uvjeta. Ta zabrana diskriminacije uključuje *kriterije za odabir i uvjete zapošljavanja, mogućnosti napredovanja, profesionalnog usmjerenja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikaciju, sukladno posebnim propisima (članak 5. stavak 4. Zakona o radu).*

Postupak i mjere zaštite dostojanstva radnika od uznemiravanja i spolnog uznemiravanja uređuju se posebnim zakonima, kolektivnim ugovorima, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca ili pravilnikom o radu (članak 130. stavak 1. Zakona o radu)

U slučaju spora oko stavljanja radnika u nepovoljniji položaj od drugih radnika **radi obraćanja radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenja prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti**, a što je dovelo do povede nekog prava radnika iz radnog odnosa, *ako radnik učini vjerojatnim da je stavljen u nepovoljniji položaj ili da mu je povrijeđeno neko od njegovih prava iz radnog odnosa, teret dokazivanja prelazi na poslodavca koji mora dokazati da radnika nije stavio u nepovoljni položaj od drugih radnika odnosno da mu nije povrijedio pravo iz radnog odnosa (članak 131. stavak 2. Zakona o radu).*

Poslodavac je dužan zaštititi dostojanstvo radnika za vrijeme obavljanja posla **od postupaka nadređenih**, suradnika i osoba s kojima radnik redovno dolazi u doticaj u obavljanju svojih poslova ako je takvo postupanje neželjeno i u suprotnosti s posebnim zakonima (članak 5. stavak 5. Zakona o radu).

Zabrana diskriminacije uređena je Zakonom o suzbijanju diskriminacije koji kao opći propis uređuje zabranu svakog oblika diskriminacije.

4.2. Zakon o suzbijanju diskriminacije

Zakonom se osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije *na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.*

INTERPRETACIJA VAŽEĆE REGULACIJE I PRIJEDLOZI RJEŠENJA

Zakoni ne štite zaposlenike od čestog i gotovo sveprisutnog šikaniranja, mobbinga, zlostavljanja, ponižavanja, omalovažavanja, „spletkarenja“, insinucija, nejednakog odnosa prema radnicima u smislu ostvarivanja određenih prava i nametanja obveza te favoriziranja i nagrađivanja podobnih, ignoriranja, skrivanja potrebnih i pravodobnih informacija i podataka za rad, izoliranja i nedavanja radnih zadaća, stvaranja nepovoljnog okruženja za radnika od strane mobbera koji je najčešće u poziciji vlasti, moći, položaja i situacije da odlučuje o pravima, obvezama, odgovornosti, pa posredno i o budućnosti radnika.

Takve su pojave prisutne i kada se ne radi o situaciji da se radnik obratio *zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenja prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, što znači da je citirana zakonska odredba „usko određena“*.

Zaštitu radnika potrebno je zakonski osigurati i u svim drugim situacijama, a ne samo navedenoj.

Pučki pravobranitelj, ali i sudovi mogu malo toga učiniti u cilju zaštite takvih osoba, zbog nedovoljnog zakonskog okvira za osiguranje zaštite od svih oblika diskriminacije i zlostavljanja, a mali je broj onih koji trpe diskriminaciju isključivo na osnovama propisanim i sadržanim u čl. 1. Zakona.

Dopuniti čl. 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije, ZSN i ZDS drugim navedenim oblicima diskriminacije na radu, kao i odredbama o postupku i mjerama zaštite dostojanstva radnika od uznemiravanja i spolnog uznemiravanja, kako bi se stvorio pravni temelj za uređivanje ovog pitanja u kolektivnim ugovorima, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca ili pravilnikom o radu kako je propisano uvodno citiranim člankom 130. stavkom 1. Zakona o radu.

Posebno je potrebno Zakonom, normirati način zaštite radnika od samoga poslodavca, budući da se radnik prije pokretanja sudskoga postupka mora prethodno obratiti poslodavcu, koji ga prema uvodno citiranoj odredbi ZOR-a, zasigurno neće zaštititi od sebe samoga, primjerice, izvršni čelnik u odnosu na pročelnike i druge zaposlenike, a poznato je da su takvi sudski postupci dugotrajni, neugodni i neizvjesni.

Navedeno pitanje, posebno u kontekstu sve češće pojave mobbinga koji se u našem zakonodavstvu još ne spominje, za razliku od nekih europskih zakona kojima je to uređeno, potrebno je detaljno regulirati, prevenirati, odnosno sankcionirati. Danas se mobbingom, nažalost, bave samo mediji, autori stručnih članaka i specijalistička, u tom cilju osnovana udruga. Sve su to razlozi koji govore u prilog tezi da je mobbing kao kategoriju prisutnu u praksi potrebno napokon zakonski regulirati, odnosno poboljšati na početku citirane Zakone, KU, dopuniti ZDS i ZSN tom regulativom, uključiti sindikate, udrugu, pravnike, medicinske i druge stručnjake, jer „javna i službena vlast moraju biti u službi zaštite dostojanstva svakoga čovjeka“.

Preporuke

-KOMUNALNO GOSPODARSTVO-

Komunalno gospodarstvo

I. UVOD

Kako bi što kvalitetnije zagovarala stvarne interese i prijedloge gradova u okviru vladine Radne skupine za decentralizaciju i teritorijalni preustroj te izradila svoja stajališta vezana uz buduću decentraliziranu lokalnu samoupravu, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj je u mjesecu siječnju 2011. godine intenzivirala rad postojeće Radne skupine za sustav lokalne samouprave. Na sastanku održanom 26. siječnja 2011. godine u Zagrebu izabran je voditelj spomenute Radne skupine i utvrđeni su njeni zadaci.

Zadaci Radne skupine utvrđeni su kako slijedi:

- izrada anketnog upitnika sa svrhom prikupljanja informacija o zakonskim i podzakonskim aktima koje je potrebno mijenjati kako bi se osigurala cjelovitost u obavljanju funkcija jedinica lokalne samouprave,
- revidiranje i sistematiziranje rezultata anketnog upitnika,
- definiranje područja za koje je potrebno osnovati sektorske radne skupine,
- osnivanje sektorskih radnih skupina,
- predlaganje izmjene akata po sektorskim područjima s ciljem osiguranja cjelovitosti u obavljanju funkcija buduće decentralizirane lokalne samouprave,
- revidiranje i sistematiziranje sektorskih dokumenata,
- objedinjavanje sektorskih dokumenata i izrada završnog dokumenta u kojem će se iskazati osnovni okvir ustrojstva buduće decentralizirane lokalne samouprave te njene nadležnosti i način financiranja.

II. SMJERNICE

Prostornu disperziju gradova i gradske populacije sve teže slijede komunalne službe. Stvaraju se veliki komunalni sustavi koji gube svoju lokalnu, gradsku fizionomiju i postaju sve autonomniji. Kako ih kontrolirati? Organizacija i funkcioniranje komunalnih službi, pogotovo u velikim gradovima, vrlo je komplicirana jer se one moraju prilagođavati tempu razvoja gradova te povećanju broja njihovih stanovnika – korisnika.

S jedne strane djeluju nositelji djelatnosti komunalnog sektora (djelatnosti javnih službi), a s druge strane ostaju korisnici komunalnih službi (korisnici javnih službi). Javna služba uređuje odnose između prava tzv. vladajućih nad pravima onih nad kojima se vlada – korisnika. Interesi im većinom nisu sukladni i naglasak je na inferiornosti korisnika. U tom smislu „opći interes“, razlog je zahvata države u organizaciju i funkcioniranje javnih službi, a to znači i javnih komunalnih službi. Kako i kojim sredstvima zaštititi „ugroženost“ korisnika komunalne javne službe? Razlike među njima stvaraju se i ovisno od toga postoji li između korisnika i davatelja usluge neposredan ili posredan odnos. O posrednim korisnicima govorimo u onim komunalnim djelatnostima, gdje je odnos između korisnika i davatelja usluge, odnos očekivanja i zahtjeva, razmjene činidbe za protučinidbu. U tome je komunalna organizacija kao davatelj usluge, svjesna svojeg monopolističkog položaja i naravno da se odupire interesima korisnika. Korisnici su oni koji plaćaju komunalnu uslugu, koji nemaju alternativu u izboru davatelja komunalne usluge, ovisni su o stupnju svoje organiziranosti te su, općenito, u slabijem i nepovoljnijem položaju. Kako se transparentnost odnosa u komunalnom sektoru smanjuje, tako sve više slabi i interesni položaj korisnika koji se u svemu tome, teško snalaze. Korisnici imaju svoja očekivanja i prohtjeve, oni moraju uspostaviti vezu sa nositeljem komunalnih djelatnosti koji je i više no svjestan svog monopolističkog položaja na komunalnom tržištu. U takvoj situaciji korisnici se, naravno, organiziraju. U tom smislu, Hrvatski sabor je 26. veljače 2010., donio Nacionalni program zaštite potrošača za razdoblje 2009. do 2012., kojim ističe da je zaštita potrošača područje od javnog interesa i naglašava, između ostaloga, i potrebu zaštite gospodarskih interesa potrošača, a putem Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, naglašava pokrenutu inicijativu i prema lokalnim jedinicama, na način da im se skrene pozornost na potrebu promicanja zaštite potrošača na njihovom području, kao i podupiranje rada udruga za zaštitu potrošača.

Sukladno navedenom Nacionalnom programu, Zakon o zaštiti potrošača („Narodne novine“, broj 79/07, 125/07, 79/09 i 89/09), u članku 1. polazi od prava na zaštitu gospodarskih interesa potrošača, da bi

u glavi IV. razradio koje su to javne usluge koje se pružaju potrošačima, primjerice, opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova... te istaknuo da isporučitelji tih javnih usluga moraju osnovati savjetodavna tijela u koja će biti uključeni potrošači i koja će raditi transparentno, objektivno i na nediskriminirajući način. Isto tako, članak 28. Zakona o zaštiti potrošača, naglašava da nositelji ovlaštenja za obavljanje javne usluge moraju tu javnu uslugu pružati vodeći računa o sigurnosti, redovitosti, kvaliteti te da ona mora biti ravnopravno pristupačna svima. U tom smislu, Zakon o zaštiti potrošača traži i od lokalnih jedinica da kao tijela koja dodjeljuju navedena ovlaštenja, za obavljanje javnih usluga, moraju voditi računa o tome da te javne usluge služe općim interesima i namijenjene su korisnicima javnih službi – građanima. Je li to stvarno tako u praksi? Jesu li u konkretnim slučajevima komunalne javne službe u službi svojih građana? S druge pak strane, krajnji korisnik, potrošač, građanin, kupac javne usluge, s vremenom opravdano želi i očekuje sve kvalitetniju uslugu. Ta usluga pak sve više gubi karakter javnosti, jer se sve više nepristranost, poštenje i pravednost pretvara u menadžerizam, neefikasnost, natjecanje, profitabilnost... Takav tržišni pristup javnoj službi, u našem slučaju komunalnoj javnoj službi, isključuje građane s nižim prihodima. Kako će oni kupiti pojedinu komunalnu javnu uslugu? Građanin je i u komunalnom javnom sektoru postao konzument usluga po uzoru na privatni sektor i tržište. Hoće li privatno (privatni kapital, vođenje samo profitom), doći iznad javnog? Hoće li se uništiti ili pak opstati ideja općeg dobra? Je li važna samo privatizacija ili je važna i regulacija javnog interesa, a to znači da odgovornost snose svi zainteresirani. Nije dobro što su za sada odgovorni samo bogati kupci javne usluge koji su manjina, jer oni mogu kupiti javna dobra i usluge, dakle platiti cijenu tih usluga, a trebao bi to biti i „običan građanin“ koji je većina, a koji u današnje vrijeme sve teže izvršava (redovito) plaćanje cijene komunalnih javnih usluga.

Komunalne javne službe u postavljenim monopolističkim okvirima moraju biti podvrgnute javnoj odgovornosti. Ne smije im se dati prevelika menadžerska sloboda, jer se tada ponašaju kao privatne korporacije i usmjerene su samo na rezultat, odnosno bitno im je što postižu, a ne i kako, na koji način to postižu. U tom smislu potrebno je i dalje još više naglašavati da se radi o javnim komunalnim poduzećima, koja rade u javnom interesu. Potrebno je naglašavati odgovornost javnih isporučitelja, javnih komunalnih poduzeća svojim građanima, ne samo načelno i u propisima, već i u praksi.

Isporučitelji komunalnih usluga, moraju odgovarati jedinici lokalne samouprave koja im je povjerila obavljanje određenih komunalnih djelatnosti. Jedinica lokalne samouprave lakše će intervenirati prema isporučitelju ako je obavljanje komunalne djelatnosti povjerila neposrednim putem (vlastiti pogon, trgovačko društvo, javna ustanova), jer tada ima direktan učinak na isporučitelja. Ako je jedinica lokalne samouprave obavljanje komunalne djelatnosti povjerila posrednim putem (koncesija, ugovor o povjeravanju poslova), može intervenirati otkazom ili raskidom ugovora te naknadom štete putem redovitog suda. U tom su slučaju moguće i novčane kazne, sukladno članku 40. ZKG-a te novčane kazne iz drugih posebnih zakona.

Isporučitelji komunalnih usluga moraju imati jaču odgovornost prema građanima, korisnicima komunalnih usluga, koji prema isporučiteljima moraju djelovati ovisno od toga je li im isporučitelj izdao rješenje (zaštitu prava traže prema novom Zakonu o upravnom sporu) ili su s isporučiteljem sklopili ugovor (zaštitu traže u parnici pred sudom). U tom smislu, potrebna je veća zainteresiranost građana te postoji potreba njihove edukacije, u kojoj je potrebno istaknuti i odgovornost građana kao korisnika komunalnih usluga (obvezno plaćanje cijena komunalne usluge, komunalne naknade, komunalnog doprinosa...).

Javne službe potrebno je, pogotovo ulaskom u EU, drugačije organizirati. U EU one su poznate pod nazivom „službe od općeg interesa“. Potrebne su strukturne promjene. Te strukturne promjene u našem slučaju, odnose se na javne službe odnosno službe od općeg interesa ekonomskog karaktera, konkretno komunalne službe. U susjednim zemljama zakonodavac razlikuje obvezne gospodarske javne službe i izborne gospodarske javne službe, posebno na državnom, a posebno na lokalnom nivou. Financiranje im predviđa iz cijene javnih usluga, proračuna i drugih izvora određenih posebnim zakonima ili općim aktima lokalne samouprave. Svaka općina sama može uvesti čitav niz tzv. izbornih lokalnih gospodarskih javnih službi. Tendencija EU na području ekonomskih službi od općeg interesa u koje spadaju komunalne službe jest privatizacija, u čemu mi, za sada, i nismo postigli dobre rezultate. Traži se, ali i provodi zaštita korisnika od javnih službi. Što mora ostati javno, a što privatno, pitanje je na koje je potrebno u tom dijelu odgovoriti, kako bi se očuvao javni interes i osigurala kakva takva pravednost. Kad se govori o komunalnim službama, morati će se voditi računa o tome da je riječ o jednom od područja koja su najdinamičnija i od najvećeg utjecaja na život građana.

Što se tiče cjelokupnog pravnog uređenja komunalnog gospodarstva potreban je sustavni pristup uređenju te problematike, kao i daljnja izgradnja pravnog sustava komunalnog gospodarstva, uz obavezno vođenje računa da komunalne usluge predstavljaju osnovni uvjet funkcioniranja (i kvalitete) svakodnevnog života građanina te se kao takve obavljaju na razini lokalnih jedinica. Primjerice:

- po ZKG-u, jedinice lokalne samouprave suvlasnici su uređaja i objekata komunalne infrastrukture. Kad organiziraju zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkog društva kojem su suvlasnik, postoji opasnost da trgovačko društvo dođe u stečaj i da objekti i uređaji komunalne infrastrukture postanu predmetom stečajne mase. Bilo bi potrebno propisati da objekti i uređaji komunalne infrastrukture ne mogu biti predmet zaduživanja, predmet hipoteka ili fiducijarnih vlasništva. Tu se postavlja i pitanje prezaduženosti „trgovačkih društava s područja komunalnog gospodarstva“;

- zakon bi trebao propisivati mnogo jaču kontrolu trgovačkih društava koje obavljaju djelatnosti komunalnog gospodarstva, a koja su u suvlasništvu jedinica lokalne samouprave, s obzirom da se radi o javnim uslugama, javnom interesu, dakle, o potrebi zaštite građana;

- ako iz Europe sve više dolazi ideja o potrebi ulaganja privatnog kapitala u komunalno gospodarstvo kako bi se smanjio financijski pritisak na građane, zakon bi trebao jako precizno propisati načine i uvjete ulaganja privatnog kapitala u komunalne djelatnosti.

U sustavnom pristupu uređenja komunalnog gospodarstva, nije na odmet pratiti komparativna iskustva, gdje je razvedenost mreže javnih službi puno veća nego kod nas i gdje je pitanje njihovog organizacijskog oblika i dalje otvoreno (u različitim sustavima različito: da li državne, nedržavne, javne ili privatne?). Tko će što i pod kojim uvjetima dobiti vezano je uz problem ekonomičnosti i efikasnosti, ali bez zanemarivanja javnog interesa, dakle bez zakidanja ili iskorištavanja korisnika – građana.

III. POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR I STANJE

Trenutni Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03-pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09 i 79/09) - (u daljnjem tekstu: ZKG), nije usklađen sa zakonodavstvom iz područja komunalnog gospodarstva te njegova primjena u praksi stvara brojne praktične probleme, stoga je potreban sasvim novi zakon. Složenost komunalnog sustava iziskuje sve složenije oblike i traži kvalitetne strukturne promjene.

ZKG je zadnjim izmjenama („Narodne novine“, broj 49/11), usklađen sa Zakonom o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09), ali ta je izmjena pretežno formalne prirode i odnosi se na sljedeće:

- a. briše se stavak 2. članka 6. ZKG-a. Članak 6. ZKG-a govori o prijenosu javnih ovlasti pravnim osobama koje mogu obavljati komunalne djelatnosti po ZKG-u, a o čemu odluku donosi predstavničko tijelo. Izbrisana je mogućnost da se na takvu odluku gradskog vijeća izjavi žalba nadležnom županijskom tijelu.
- b. iz stavka 7. članka 15. brišu se riječi: „već se može pokrenuti upravni spor“. Taj se dio teksta briše jer se smatra suvišnim, s obzirom da ga rješava Zakon.
- c. iz članka 18. stavka 2., članka 23. stavka 6., članka 32. stavka 6. ZKG-a briše se mogućnost izjavljivanja žalbe. Ta je mogućnost propisana ZUP-om.
- d. u članku 40. riječi: „zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka“ mijenjaju se riječima: „optužni prijedlog“. Kako se radi o izmjenama formalne prirode, u nastavku se daju neke konkretne preporuke usklađenja ZKG-a i pratećih propisa komunalnog gospodarstva.

1. VODE I VODNO GOSPODARSTVO

Važeći ZKG nije usklađen sa Zakonom o vodama („Narodne novine“, broj 153/09 i 130/11), a niti sa Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva („Narodne novine“, broj 153/09). Naime, javna vodoopskrba i javna odvodnja više nisu komunalne djelatnosti već se reguliraju Zakonom o vodama koji je stupio na snagu dana 1. siječnja 2010.

2. VODNE NAKNADE

Članak 5. Zakona o financiranju vodnog gospodarstva nabraja vodne naknade među kojima i:

- a. Naknadu za razvoj (detaljnije čl. 52.) Zakon predviđa tek kao mogućnost, dakle kao naknadu koju predstavničko tijelo lokalne samouprave može odrediti uz cijenu javne vodoopskrbe i javne odvodnje. Ona je prihod isporučitelja vodne usluge, a plaćaju je svi građani u računu za vodnu uslugu. Koristi se za gradnju tj. financiranje gradnje komunalnih vodnih građevina. Pitanje je je li korektno da svi građani plaćaju naknadu za razvoj u cijeni vodne usluge i da se ta sredstva

koriste za nekog drugog, a najčešće ne za toga građana koji naknadu i plaća?! Istina, naknada je tek mogućnost koju predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može, ali i ne mora uvesti. Međutim, činjenica jest da se u današnjim okolnostima koje karakterizira konstantna potreba za sredstvima i prezaduženost lokalne samouprave te isporučitelja vodnih usluga, naknada za razvoj učestalo uvodi.

- b. Naknada za priključenje (detaljnije čl. 59), također nije obavezna i predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može je uvesti, međutim, kao i u gornjem slučaju, ona se uvodi iz istih razloga. Namjena joj je ista kao i naknadi za razvoj, no tu naknadu plaćaju upravo oni građani kojima treba priključak na javnu vodoopskrbu. U ovom slučaju radi se o potrebnom prihodu lokalne samouprave u cijelosti.
- c. Uredba o najvišem iznosu naknade za priključenje građevina i drugih nekretnina na komunalne vodne građevine („Narodne novine“, broj 109/11) temeljena je na članku 63. stavku 3. Zakona o financiranju vodnog gospodarstva, u vezi sa člankom 219. stavkom 1. točke 2. Zakona o vodama, a propisuje najviši iznos naknade za priključenje. Do donošenja te Uredbe, neke su jedinice lokalne samouprave imale određenu veću naknadu no što je propisana Uredbom. U tom smislu, donošenjem ove Uredbe, došle su u gubitak, jer je u infrastrukturu već uložena određena svota novca koja propisivanjem najvećeg iznosa putem Uredbe, više ne može biti vraćena. Dakle, do Uredbe, vladala je neujednačenost visine naknade za priključenje među pojedinim jedinicama lokalne samouprave, naravno među onima koje su naknadu uvele. Iako se radi o jednokratnoj naknadi koju građani plaćaju jedinici lokalne samouprave i koja u pravilu ne predstavlja značajniji prihod jedinici lokalne samouprave, u današnje vrijeme pomanjkanja novčanih sredstava i to će kod nekih lokalnih jedinica imati negativne učinke.
- d. Člankom 16 i 17. ZFVG, propisano je da gradovi i općine moraju zajedno s komunalnom naknomom ubirati i naknadu za uređenje voda koja je u cijelosti prihod Hrvatskih voda. Gradovi koji su to uveli, imali su dosta problema da bi se programski popratile evidencije „mješavine vlastitog prihoda i prihoda Hrvatskih voda“, zbog raznih situacija uplate i/ili djelomične uplate navedenih uplatnica od strane stanovništva. Lokalne jedinice Hrvatskim vodama obavljaju i odrađuju posao i doznaju im sredstva. Istina, postoji naknada u visini od 5% od naplaćenog iznosa, no postavlja se načelno pitanje zašto bi to lokalne jedinice morale obavljati? Namjera je očito bila u tome da se teret posla oko naplate prebaci na lokalne jedinice. Pitanje je u kakvoj su vezi i međuodnosu lokalne jedinice i Hrvatske vode? Iz kojeg je razloga i uz koje argumente nužno i opravdano ta dva prihoda spajati putem jedne uplatnice i zajednički ih naplaćivati kad su im namjene, ali i „vlasnici“ tih prihoda dvije potpuno različite razine?

3. KOMUNALNE DJELATNOSTI

Broj komunalnih djelatnosti povećava se iz dana u dan, a uz to one su sve složenijeg oblika. Iz članka 3. ZKG-a, izbrisane su neke komunalne djelatnosti i prebačene u zasebne zakone te se njima bave javni isporučitelji sukladno tim posebnim zakonima.

U kategoriju javnih cesta kojih ima ukupno 29546,9 km razvrstavaju se: autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (kojih ima 10297,2 km) o kojima su obvezne brinuti jedinice lokalne samouprave. Osnovni izvor sredstava za županijske i lokalne ceste je godišnja naknada za ceste koja se plaća registracijom motornih vozila te druge naknade koje se plaćaju korištenjem županijskih i lokalnih cesta.

Ovdje također treba navesti da se prema novom Zakonu o cestama sredstva za održavanje, rekonstrukciju i građenje gradskih cesta osiguravaju proporcionalno udjelu duljine gradskih cesta u ukupnoj duljini županijskih i lokalnih razvrstanih cesta prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste („Narodne novine“, broj 122/08, 13/09, 104/09, 123/09 i 17/10), što stvara veliki problem, jer su gradske ceste puno zahtjevnije: šire su, imaju rubnike, pješačke staze, parkirališta, autobusna stajališta, proširenja, odvodnju i drugo. Stoga bi iznos financiranja gradskih cesta trebao biti barem dvostruko veći nego što to navodi članak 108. novog Zakona o cestama. Podjela cesta prema novom Zakonu o cestama, ide na štetu gradova, npr: imamo lokalnu cestu dužine 2 km, širine 3 m, bez odvodnje i asfalta (kroz šumu) i sad su sredstva za održavanje po m² ista kao za gradsku cestu sa 4 vozna traka, odvodnjom, javnom rasvjetom, daleko većim i težim prometom i dr. Postojeći Zakon o javnim cestama nije usklađen sa odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01-vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09), nije uređivao nerazvrstane ceste te nije riješio pitanje upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige.

Cestovna mreža u Republici Hrvatskoj uređena je: Zakonom o javnim cestama („Narodne novine“ broj 180/04, 82/06 – v. čl. 15. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama, 138/06, 146/08, 152/08 –

v. čl. 108. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, 38/09, 124/09, 153/09 i 73/10), a nerazvrstane ceste ZKG-om. Sada nerazvrstane ceste uređuje novi Zakon o cestama usvojen u Saboru Republike Hrvatske dana 8. srpnja 2011. Sustav cestovne mreže praćenjem dvaju navedenih zakona do novog Zakona o cestama, pokazao se nepraktičnim, stvorio je niz nedoumica i pravnih praznina u vezi s nerazvrstanim cestama koje je bilo potrebno riješiti. Novim Zakonom o cestama pristupilo se decentralizaciji upravljanja javnim cestama. U tom smislu, županijske i lokalne ceste na području velikih gradova i gradova sjedišta županija, postaju nerazvrstane ceste, posebno određene kao gradske ceste. Njihovo građenje i održavanje ide u nadležnost velikih gradova i gradova sjedišta županija. Ovdje će svakako biti potrebno upozoriti na znatna sredstva koja je potrebno decentralizirati za obavljanje tih poslova. Postavlja se pitanje hoće li za obavljanje tih poslova (održavanje, rekonstrukciju i građenje gradskih cesta) biti dovoljna djelomična sredstva iz godišnje naknade i naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta iz trošarine na gorivo? Odluku o tome, donosit će ministar?! Novi Zakon o cestama, uklanja pravne praznine u vezi s uređivanjem nerazvrstanih cesta u definiranju pojma i dijelova nerazvrstane ceste, uređivanju pravnog statusa nerazvrstane ceste, propisivanju građenja i održavanja nerazvrstanih cesta i uređivanju evidentiranja u javnim evidencijama površina koje se u naravi koriste kao nerazvrstane ceste. Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige vršiti će se po službenoj dužnosti kao javno dobro u općoj uporabi ili na temelju prijavnog lista, katastra, odnosno na temelju geodetskog elaborata. Tu su mogući daljnji troškovi za lokalnu samoupravu, a sredstva koja se predviđaju su premala. Novi Zakon o cestama uređuje imovinsko-pravne odnose kod građenja i rekonstrukcije te održavanje nerazvrstanih cesta, a što se tiče upravljanja i financiranja nerazvrstanih cesta upućuje na primjenu propisa kojima se uređuje komunalno gospodarstvo. Tu je problem nedostatnog financiranja.

Iako Zakon o komunalnom gospodarstvu ne predviđa kao komunalnu djelatnost pomoć, opskrbu i smještaj napuštenih životinja u skloništima, gotovo sve jedinice lokalne samouprave svojim odlukama ovu djelatnost imaju propisanu kao komunalnu. Na žalost, kako pada standard građana, tako je sve više napuštenih i nezbrinutih životinja o kojima je potrebno brinuti. U tom se smislu stvaraju brojne udruge koje brinu o takvim životinjama, ali financiranje opet mora ići iz proračuna jedinice lokalne samouprave. Sredstva koja se dodjeljuju u svrhu zbrinjavanja i udomljavanja životinja namijenjena su prehrani životinja, troškovima cijepljenja te čipiranja, izgradnji i opremanju njihovih nastamba i ograda, financiranju zbrinjavanja otpada, plaćanju vozila koja koriste građani da bi ih čuvali.

4. VLASNIŠTVO JAVNIH POVRŠINA

ZKG nije posebno riješio pitanje vlasništva nad javnim površinama, već je to prepustio Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08 i 38/09) ili pak posebnim zakonima kao što je to novi Zakon o cestama koji propisuje da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj upotrebi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi (čl. 101. novog Zakona o cestama).

Pitanje javnih površina i njihovog vlasništva od strane jedinica lokalne samouprave također nije dobro uređeno.

5. OSLOBOĐENJE OSOBA JAVNOG PRAVA OD MEĐUSOBNOG PLAĆANJA NAKNADE U RJEŠAVANJU IMOVINSKO-PRAVNIH ODNOSA INFRASTRUKTURNIH GRAĐEVINA

Vlasništvo nad imovinom na kojoj je predviđena izgradnja infrastrukturnih građevina, predstavljalo je do stupanja na snagu Zakona o uređivanju imovinsko-pravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina („Narodne novine“, broj 80/11), veliki problem jer su se za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti ili prava građenja morale plaćati naknade, a sredstava nema. Cijena tih infrastrukturnih projekata vrlo je visoka već od samog početka te je s obzirom na izuzetno ograničeni fiskalni kapacitet jedinica lokalne samouprave izuzetno teško realizirati takav projekat. Mnogo primjera iz prakse pokazuje da se u najvećem broju slučajeva jedinice lokalne i regionalne samouprave, maksimalno zadužuju ili traže druge oblike plaćanja za te naknade. Isto takav problem imaju i pravne osobe koje su u cijelosti u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

6. JAVNA NABAVA

U članku 15. stavak 4. ZKG-a, navodi se da nakon provedenog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o izboru osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalnih poslova temeljem ugovora što je dugotrajni i neučinkovit postupak, zato jer poslovi koji se povjeravaju ugovorom nisu uvijek dugoročni i kontinuirani.

7. KOMUNALNO REDARSTVO

Komunalno redarstvo u Republici Hrvatskoj još je uvijek riješeno na način koji više ne odgovara potrebama građana, a niti pak očekivanjima koja sukladno zakonskim propisima ono mora ostvariti. Tako članak 17. stavak 2. ZKG-a, komunalno redarstvo ustrojava u upravnim tijelima za komunalno gospodarstvo. Radi se o odredbi koja je nastala prije mnogo vremena i stoga ne prati dinamiku razvoja i širinu poslova komunalnog redarstva kojem su ovlasti propisane člankom 18. ZKG-a.

Problemi koje je ovdje lako uočiti su:

- nepovezanost komunalnog i prometnog redarstva s inspekcijskim službama, policijom i prekršajnim sudovima;
- komunalno redarstvo trenutno je nedovoljno uređeno ZKG-om, a prometno redarstvo uređeno je člankom 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“, broj 67/08 i 48/10 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) te pratećim pravilnicima:
 - a. Pravilnik o odori službenika jedinice lokalne samouprave koji obavlja poslove nadzora i premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila i poslove upravljanja prometom („Narodne novine“, broj 139/08)
 - b. Pravilnik o uvjetima i načinu obavljanja poslova nadzora nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila te uvjetima za obavljanje poslova premještanja nepropisno zaustavljenih ili parkiranih vozila („Narodne novine“, broj 134/08)
 - c. Pravilnik o uvjetima za obavljanje poslova upravljanja prometom, nadzora i premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila kada te poslove obavljaju jedinice lokalne samouprave te programu i načinu osposobljavanja službenika („Narodne novine“, broj 143/08, 105/09 i 52/10), dok su pitanja koja se odnose na poljoprivrednog redara uređena Zakonom o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, broj 152/08 i 21/10).

8. CIJENA KOMUNALNE USLUGE

Što se tiče cijene komunalne usluge, postojeće odredbe ZKG-a u jednom dijelu odnose se na odredbe o cijeni komunalnih usluga vodovoda i kanalizacije koji su sada uređeni novim Zakonom o vodama. Generalne odredbe o cijeni komunalne usluge (cijeni koja se ne odnosi samo na javni vodovod i javnu odvodnju), nema.

9. KOMUNALNA NAKNADA I KOMUNALNI DOPRINOS

Sredstva komunalne naknade, prema postojećem članku 19. ZKG-a, imaju strogo određenu namjenu i služe za obavljanje komunalnih djelatnosti nabrojanih zakonom.

U članku 22. stavak 6. ZKG-a, utvrđeno je da je *obveznik plaćanja komunalne naknade obavezan u roku od 15 dana od dana nastanka obveze* ili promjene osobe obveznika istu prijaviti upravnom tijelu nadležnom za komunalno gospodarstvo jedinice lokalne samouprave. Postavlja se pitanje što se smatra „danom nastanka obveze“?

Naplata komunalne naknade odvija se primjenom Općeg poreznog zakona. Obračun i naplata komunalnih davanja-primjena različitih propisa u dijelu obračuna (Zakon o općem upravnom postupku) i naplate (postupak naplate vodi se prema odredbama Općeg poreznog zakona, ali se primjerice pitanje zastare ili dostave rješava prema Zakonu o obveznim odnosima). Po čl. 1. Općeg poreznog zakona: „Ovaj Zakon uređuje odnos između poreznih obveznika i poreznih tijela koja primjenjuju propise o porezima i drugim javnim davanjima, ako posebnim propisima o pojedinim vrstama poreza i drugim javnim davanjima nije uređeno drugačije i predstavlja zajedničku osnovu poreznog sustava“. Po čl. 2. st. 1. Općeg poreznog zakona: „Javna davanja jesu porezi i druga javna davanja.“ Po čl. 2. st. 3. Općeg poreznog zakona: „Drugim javnim davanjima smatraju se carine, pristojbe, doprinosi, naknade za koncesije, novčane kazne za prekršaje i sva davanja čije je utvrđivanje i/ili naplata i/ili nadzor prema posebnim propisima u nadležnosti poreznog tijela.“ Članak 3. OPZ-a: „Porezno tijelo jest tijelo državne uprave, tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave ili tijelo jedinice lokalne samouprave u čijem su djelokrugu poslovi utvrđivanja, nadzora i naplate poreza.“

Članak 27. stavak 2. ZKG-a govori o *djelatnostima* i njihovim *koeficijentima* za *komunalnu naknadu*, a da pri tom ne precizira te djelatnosti, što u praksi stvara problem.

Člankom 27. stavak 3. ZKG-a propisano je da se za *poslovni prostor i građevno zemljište koji služe poslovnim djelatnostima*, ako se ista ne obavlja više od šest mjeseci u jednoj godini, koeficijent namjene umanjuje za 50%, ali ne može biti manji od koeficijenta namjene za stambeni prostor, odnosno neizgrađeno građevno zemljište, čime se znatno umanjuje proračunske prihode te demotivira one koji posluju cijele godine i zapošljavaju cijele godine.

ZKG u članku 27. stavak 4. propisuje da za *hotele, apartmanska naselja i kampove, visina godišnje komunalne naknade ne može biti veća od 1,5% ukupnog godišnjeg prihoda iz prethodne godine, ostvarenog u hotelima, apartmanskim naseljima i kampovima koji se nalaze na području dotične jedinice lokalne samouprave*. Takva odredba u primjeni ima za posljedicu vrlo negativan učinak na godišnji prihod od komunalne naknade u jedinicama lokalne samouprave.

ZKG u članku 28. stavak 2. navodi da se *sredstva prikupljena komunalnom naknadom mogu odlukom predstavničkog tijela lokalne samouprave upotrijebiti i u svrhu održavanja objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja*.

Članak 23. i 31. ZKG-a govore o komunalnoj naknadi i komunalnom doprinosu pa tako i u jednom i u drugom slučaju predviđaju da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u svojim odlukama o komunalnoj naknadi i komunalnom doprinosu utvrđuje opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti *djelomično ili potpuno oslobođenje od plaćanja komunalne naknade odnosno komunalnog doprinosa te utvrđuje izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobođenja od plaćanja komunalne naknade odnosno komunalnog doprinosa*. Zakon stvara obvezu propisivanja izvora sredstava za namirenje u slučaju oslobođenja od plaćanja komunalne naknade odnosno komunalnog doprinosa, što bi trebalo brisati. Isto je tako u članku 23. ZKG-a propisano da rješenje o komunalnoj naknadi donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave u čijem su djelokrugu poslovi komunalnog gospodarstva što nije najbolje rješenje u praksi.

Članak 31. stavak 9. ZKG-a propisuje da se *jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za obračun po kvadratnom metru građevine koja se gradi određuje za pojedine zone u gradu, odnosno općini i najviša je za I. zonu*.

Člankom 31. stavak 10. ZKG-a propisano je da se za *otvorene bazene, otvorena igrališta i druge otvorene građevine komunalni doprinos obračunava po m² tlocrtne površine te građevine*, pri čemu je jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za obračun njezine površine po m² izražena u kunama - jednaka jediničnoj vrijednosti komunalnog doprinosa za obračun po m³ građevina u toj zoni. Postavlja se pitanje koje su to „druge otvorene građevine“ za koje se komunalni doprinos obračunava po m².

U članku 31. stavak 11. ZKG-a propisano je da je *način utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa stvar propisa ministra u čijem je djelokrugu komunalno gospodarstvo*. U tom smislu, donijet je Pravilnik o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa („Narodne novine“, broj 136/06, 135/10 i 14/11) koji člankom 1. propisuje određivanje načina utvrđivanja obujma građevine i površine za otvorene građevine, za obračun komunalnog doprinosa kojeg prema ZKG-u plaća vlasnik građevinske čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor. Temeljem članka 32. stavak 2. ZKG-a upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za komunalno gospodarstvo izdaje rješenje o komunalnom doprinosu. Usporedno uz navedeni Pravilnik na snazi je i Pravilnik o načinu obračuna površine i obujma u projektima zgrada („Narodne novine“, broj 90/10 i 110/10) donijet na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, broj 76/07, 38/09 i 55/11), a koji Zakon nije osnova za donošenje rješenja o komunalnom doprinosu, međutim, članci 9. i 9a. Pravilnika o načinu obračuna površine i obujma u projektima zgrada uređuju način obračuna obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa. Dakle, dva različita zakona, s dva različita podzakonska akta uređuju obujam građevine, za obračun komunalnog doprinosa?!

Člankom 32. stavak 3. točka 5. ZKG-a propisano je da *rješenje o komunalnom doprinosu, između ostaloga, sadrži i obvezu JLS o razmjernom povratu sredstava* u odnosu na izgrađenost objekata i uređaja komunalne infrastrukture predviđenih programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Dakle, ako se ne ostvari cjelokupan program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za tekuću godinu traži se razmjerni povrat sredstava. Problem je u tome što se u većini slučajeva program

gradnje za tekuću godinu ostvari u daleko većem postotku glede izgrađenosti objekata i uređaja komunalne infrastrukture, ali je zbog još financijski nerealiziranih obveza, službeni postotak ostvarenog programa gradnje daleko manji od onog stvarnog.

Člankom 32. stavka 5. ZKG-a propisano je da se rješenje o *komunalnom doprinosu* koje ne sadrži sve obvezne elemente propisane istim člankom ZKG-a može proglasiti ništavim. Ovaj pravni lijek stranka može podnijeti u svakom trenutku bez obzira na protek vremena. Ništavo rješenje kao što propisuje Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09) u stavku 4. članka 128. nema pravni učinak. U slučaju oglašavanja rješenja ništavim smatraju se ništavim i pravni učinci toga rješenja. Tu se postavlja pitanje opravdanosti navedenog, budući da je stranka svojim rješenjem o komunalnom doprinosu ishodovala sve potrebne dozvole, izgradila željeni objekt, dakle ostvarila svoj cilj. Znači, sve pravne posljedice koje su nastupile u korist stranke ostaju na snazi, a stranka sukladno članku 32. stavak 5. ZKG-a može zahtijevati povrat uplaćenih sredstava na ime komunalnog doprinosa. Postavlja se pitanje do kada stranka može rješenje tražiti ništavim, odnosno pitanje opravdanosti toga pravnog lijeka.

10. PROGRAMI PO ZKG-U

Člankom 28. ZKG-a predviđeno je da *predstavničko tijelo* jedinice lokalne samouprave za *svaku kalendarsku godinu*, u skladu s predvidivim sredstvima i izvorima financiranja, donosi Program održavanja *komunalne infrastrukture za djelatnosti iz članka 22. ZKG-a*. ZKG govori o predvidivim sredstvima i izvorima financiranja što nije dovoljno.

Člankom 28. stavak 4. i člankom 30. stavak 5. ZKG-a predviđeno je da je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno do kraja ožujka svake godine podnijeti predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave *izvješće o izvršenju Programa održavanja komunalne infrastrukture za djelatnosti iz članka 22. st. 1. ZKG-a i Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture*. Izvješće o izvršenju tih programa vezano je za Godišnje izvješće o izvršenju Proračuna za proteklu godinu te se ovdje radi o neusklađenosti ZKG-a sa Zakonom o proračunu („Narodne novine“, broj 87/08).

Članak 30. stavak 4. ZKG-a potrebno je uskladiti sa člankom 346. Zakona o prostornom uređenju i gradnji. Naime, *ne donose se više Programi mjera za unapređenje stanja u prostoru i potrebe uređenja zemljišta*.

11. ZASTARA

ZKG ne propisuje zastarni rok već se u tom smislu primjenjuju odredbe Zakona o obveznim odnosima pa se tako prema članku 232. Zakona o obveznim odnosima („Narodne novine“, broj 35/05 i 41/08), navodi da za jednu godinu zastarijevaju tražbine naknade za isporučenu električnu i toplinsku energiju, plin, vodu, dimnjačarske usluge, održavanje čistoće i dr.

12. OPSKRBA ELEKTRIČNOM ENERGIJOM, MREŽARINA, PRIKLJUČAK I JAVNA NABAVA

Kad govorimo o komunalnom gospodarstvu potrebno je dotaknuti se i *Zakona o javnoj nabavi* („Narodne novine“, broj 110/07 i 125/08) te u tom smislu i primjedaba državne revizije. Jasno je da je javna rasvjeta komunalna djelatnost te da se za nju, sukladno čl. 3. ZKG-a, mora provesti postupak i zaključiti ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih poslova. Međutim, kad se govori o opskrbi električnom energijom (tu spada i mrežarina i priključak ako cijena priključka prelazi 70.000,00 kn bez PDV-a), koja je uređena Zakonom o energiji („Narodne novine“, broj 68/01, 177/04, 76/07, 152/08 i 127/10) te Zakonom o tržištu električne energije („Narodne novine“, broj 177/04, 76/07, 152/08 i 14/11) što ujedno vrijedi i za opskrbu plinom koja je uređena osim Zakonom o energiji i Zakonom o tržištu plina („Narodne novine“, broj 40/07, 152/08 i 83/09) potrebno je provoditi postupke sukladno Zakonu o javnoj nabavi te se kupcima električne energije i plina mora omogućiti slobodan izbor opskrbljivača električnom energijom i plinom. Oni koji postupaju drugačije dobit će primjedbe Državne revizije. U praksi je gotovo neizvedivo provoditi primjerice opskrbu električnom energijom jer će se gotovo svagdje pojaviti problem sa HEP-om koji otežava pristup nekom dijelu infrastrukture. Kad se pak govori o opskrbi plinom nastaju slični slučajevi te postojeći koncesionari i distributeri kao preduvjet za zaključenje ugovora s opskrbljivačem plinom određuju obavezno zaključenje ugovora o distribuciji plinom upravo s njima. Ujedno, postojeći koncesionari i distributeri u sustavu neusklađenosti zakona, premda su prošli u postupku javne nabave, ne žele zaključivati ugovore s jedinicama lokalne samouprave.

13. UGOVORI O FINANCIRANJU KOMUNALNOG GOSPODARSTVA I KOMUNALNIH VODNIH GRAĐEVINA

Vlasnici zemljišta, korisnici vodnih usluga, dakle građani kao fizičke ili pravne osobe, mogu sklapati različite ugovore o financiranju komunalnog gospodarstva i komunalnih vodnih građevina što je propisano različitim zakonima, osim ZKG-a pa tako:

- a. Kao primjer toga da se o komunalnom gospodarstvu govori na više područja i da je neusklađena zakonska regulativa jest i čl. 136. Zakona o prostornom uređenju i gradnji koji propisuje da uređenje građevinskog zemljišta (*misli se na pristup s prometne površine, odvodnju otpadnih voda i propisani broj parkirališnih mjesta*), može snositi vlasnik zemljišta kojem to uređenje koristi ili druga zainteresirana osoba koja onda o tome s jedinicom lokalne samouprave mora sklopiti ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta (uz primjenu propisa o javnoj nabavi i objavu u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave).
- b. Govoreći o komunalnim vodnim građevinama Zakonom o vodama u članku 214. predviđeno je da budući korisnik vodnih usluga koji bi se priključio na te građevine može sudjelovati u financiranju njihove gradnje, uz povrat uložених sredstava u određenom roku, pod uvjetima utvrđenima ugovorom s jedinicom lokalne samouprave na čiji se račun uplaćuju ta sredstva, a koja se moraju vratiti u roku koji ne može biti duži od pet godina od dana zaključenja ugovora. Postupak javne nabave propisuje jedinice lokalne samouprave.

14. JAVNI INTERES

Zakon bi trebao propisivati *jaču kontrolu trgovačkih društava* koje obavljaju djelatnosti komunalnog gospodarstva, a koja su u suvlasništvu jedinica lokalne samouprave s obzirom da se radi o javnim uslugama, javnom interesu, dakle, o potrebi zaštite građana;

15. KOMUNALNO GOSPODARSTVO I PRIVATNI KAPITAL

Ako iz Europe sve više dolazi ideja o potrebi *ulaganja privatnog kapitala u komunalno gospodarstvo* kako bi se smanjio financijski pritisak na građane zakon bi trebao precizno propisati načine i uvjete ulaganja privatnog kapitala u komunalno gospodarstvo.

IV. PREPORUKE

U nastavku teme, dajemo konkretne preporuke usklađenja ZKG-a i nekih pratećih propisa komunalnog gospodarstva, s obzirom na prije obrađeno postojeće stanje:

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 1. „potrebno je uskladiti postojeći ZKG sa Zakonom o vodama i Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva. S tim u vezi potrebno je mijenjati ZKG: članak 3., 5., 11., 20., 21., 30., 34., 35., 36., 37., 38., 40. i 40a.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 2. u članku 16. stavak 1. ZFVG, potrebno je izbrisati riječi: „osim u slučaju iz članka 17. ovoga Zakona“, a što se tiče članka 17. ZFVG potrebno je cijeli izbrisati.

Uredba o najvišem iznosu naknade za priključenje građevina i drugih nekretnina na komunalne vodne građevine propisuje najviši iznos naknade za priključenje. Odluku o priključenju, sukladno članku 210. Zakona o vodama, donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave na prijedlog isporučitelja vodne usluge, a njome se, uz ostalo, određuje i visina naknade za priključenje. Jasno je da se ona može (znači ne mora) uvesti. Dakle, za priključenje građevina i drugih nekretnina na komunalne vodne građevine, samo ako je priključenje dopušteno sukladno članku 59. Zakona o financiranju vodnog gospodarstva, dakle, ako je sukladno općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih usluga. Naknadu plaća investitor ili vlasnik građevine ili druge nekretnine, a osnovica za obračun joj je površina građevine ili druge nekretnine ako odluka predstavničkog tijela ne određuje nešto drugo, primjerice, bruto razvijenu površinu, obujam... Naknada za priključenje prihod je jedinice lokalne samouprave. Prema Uredbi,

doći će do određenog smanjenja iznosa naknade za priključenje stambenih građevina te bi naknada mogla biti utvrđena u maksimalnom iznosu od 7.650,00 kn (stvarno uvedene naknade kreću se između 1.000,00 i 13.800,00 kn). Do znatnijeg smanjenja naknade trebalo bi doći kod priključenja poslovnih građevina gdje je prema Uredbi maksimalni iznos 15.300,00 kn no stvarno uvedene naknade kreću se između 1.000,00 i 50.000,00 kn. Ukoliko to usporedimo sa ZKG-om gdje je u članku 35. stavku 3. bila predviđena naknada za priključenje, bilo je propisano:

- a. da visina naknade za priključenje po pojedinom priključku za potrebe stanovanja ne može biti veća od prosječne mjesečne bruto plaće u Republici Hrvatskoj za prethodnu godinu;
- b. da visina naknade za priključenje za potrebe poslovnih prostora nije bila ograničena već su ih jedinice lokalne samouprave određivale same, vlastitom procjenom, sukladno Programu gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se prema ZKG-u donose po donošenju Proračuna za iduću kalendarsku godinu.

Uredba sada predlaže da navedena bruto prosječna mjesečna plaća u Republici Hrvatskoj za prethodnu godinu bude osnovica za izračun naknade za priključenje. Po podacima Državnog zavoda za statistiku za prosinac 2009. ta je prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenima u pravnim osobama Republike Hrvatske iznosila 7.806,00 kuna.

U jedinicama lokalne samouprave u toku je usklađenje Odluke o priključenju na komunalne vodne građevine, s obzirom da je rok usklađenja tri mjeseca od stupanja na snagu Uredbe.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 3., unatoč brojnim raspravama o tome je li potrebno u ZKG uvesti nove komunalne djelatnosti i usklađivati ih povremeno s obzirom na dinamiku života, nove komunalne djelatnosti nisu uvedene te je to i dalje ostavljeno općem aktu jedinice lokalne samouprave. Ideja da se uvedu pojedine komunalne djelatnosti nastala je stoga jer su se danas neke komunalne djelatnosti toliko razvile da bi gotovo svaka morala imati poseban zakon kojim bi se cjelovito obuhvatilo njezino reguliranje. Prevladalo je mišljenje da komunalna djelatnost održavanja nerazvrstanih cesta mora i nadalje ostati dio komunalnih djelatnosti iz slijedećih razloga:

- novi Zakon o cestama ne sadrži odredbe o načinu održavanja nerazvrstanih cesta već isključivo rješava pitanje njihovog statusa;
- novi Zakon o cestama štoviše sadrži odredbu da se "upravljanje, održavanje i građenje nerazvrstanih cesta obavlja sukladno propisima kojima je uređeno komunalno gospodarstvo (članak 107. i 108. novog Zakona o cestama), a kao izvor financiranja održavanja i gradnje nerazvrstanih cesta predviđa se i nadalje komunalna naknada i komunalni doprinos (čl. 108. novog Zakona o cestama);
- održavanje i gradnja nerazvrstanih cesta jedna je od temeljnih djelatnosti komunalnog gospodarstva i čini dio cjelovitog sustava komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave;
- postojeća definicija nerazvrstanih cesta obuhvaća sve površine "koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika", dakle i pješačke staze, putevi, stubišta spadaju u nerazvrstane ceste.

Novi Zakon o cestama člankom 141. propisuje prestanak važenja članka 3. stavak 8. ZKG-a te nerazvrstane ceste uređuje u glavi VIII.

Prema novom Zakonu o cestama javna cesta kao javno dobro u općoj upotrebi koje je izvan pravnog prometa i na kojem se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava osim prava služnosti i prava građenja radi izgradnje komunalnih vodnih i sličnih građevina, razvrstavaju se u autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Županijske i lokalne ceste (njihovog područja) daju se na upravljanje velikim gradovima i gradovima sjedištima županija (građenje i održavanje što je opisano Zakonom), one prestaju biti javne i postaju nerazvrstane ceste posebno određene kao gradske ceste, a sredstva za građenje, rekonstrukciju i održavanje nerazvrstanih cesta, osiguravaju se:

- proračuna jedinice lokalne samouprave
- komunalne naknade i komunalnog doprinosa
- naknade za osnivanje prava služnosti, prava građenja, prava zakupa na nerazvrstanoj cesti i dr.
- dijelom iz godišnje naknade iz članka 86. Zakona proporcionalno udjelu duljine županijskih i lokalnih cesta Zakona razvrstanih prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta u državne, županijske i lokalne ceste

- dijelom iz naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta iz članka 86. Zakona u prosječnom godišnjem iznosu utrošenom za održavanje državnih, županijskih i lokalnih cesta u prethodne četiri godine, proporcionalno udjelu duljine državnih, županijskih i lokalnih cesta iz članka 98. Zakona, razvrstanih prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta u državne, županijske i lokalne ceste

S obzirom da sada jedinica lokalne samouprave sama uređuje opseg, vrstu i rokove izvođenja radova redovitog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta te kontrolu i nadzor nad izvođenjem, pojaviti će se poteškoće u financiranju s obzirom na ionako nedostatna sredstva jedinica lokalne samouprave.

Sredstva za zbrinjavanje i udomljavanje životinja iz proračuna jedinica lokalne samouprave više nisu dovoljna te one jedinice lokalne samouprave koje se bave zbrinjavanjem životinja nastoje pronaći fizičke i pravne osobe sa svojeg područja koje će se uključiti u donaciju za njihovo zbrinjavanje. U postojećem financijskoj situaciji u lokalnoj samoupravi rijetko je koja jedinica lokalne samouprave sukladno Zakonu o zaštiti životinja („Narodne novine“, broj 135/06) i Pravilniku o uvjetima kojima moraju udovoljavati skloništa za životinje i higijenski servisi („Narodne novine“, broj 110/04, 121/04 i 29/05) uskladila postojeća skloništa s uvjetima koje bi ona sukladno propisima trebala ispunjavati.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 4., iako o tome govore Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima i novi Zakon o cestama u kontekstu nerazvrstanih cesta, potrebno je ŽKG-om posebno urediti po uzoru na novi Zakon o cestama da su javne površine javna dobra u općoj upotrebi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalaze i da se ne mogu otuđiti iz vlasništva jedinice lokalne samouprave niti se na njima mogu stjecati stvarna prava, osim izuzetaka. Isto tako, potrebno je urediti kada javna površina postaje javno dobro u općoj upotrebi i kada se može ukinuti status javnog dobra u općoj upotrebi te tko o tome donosi odluku i kome se ona mora dostaviti.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 5., Zakonom o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina („Narodne novine“, broj 80/11) ostvarene su pretpostavke za učinkovitije provođenje infrastrukturnih projekata koji su od interesa za Republiku Hrvatsku i jedinicu lokalne i regionalne samouprave. Dakle, ovaj Zakon omogućio je da osobe javnog prava međusobno ne plaćaju naknadu za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti ili prava građenja na njihovom zemljištu, a koje zemljište služi izgradnji infrastrukturnih građevina pod kojima se sukladno članku 3. toga Zakona misli na prometne, javne, komunalne i druge infrastrukturne građevine, kao što su, primjerice, ceste, vodne građevine, komunalni objekti i drugo.

To znači da infrastrukturni projekti od interesa za Republiku Hrvatsku kojima je nositelj Republika Hrvatska, jedinice lokalne i regionalne samouprave, pravne osobe koje su u cijelosti u vlasništvu Republike, kao i one kojima je osnivač Republika Hrvatska te pravne osobe koje su u cijelosti u vlasništvu jedinica lokalne i regionalne samouprave ili je njihov osnivač jedinica lokalne ili regionalne samouprave (tzv. osobe javnog prava) sada mogu učinkovitije rješavati imovinsko-pravne odnose, a ono što je izuzetno važno jest to da su oslobođene od međusobnog plaćanja naknade za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti ili prava građenja. Dakle, između osoba javnog prava nema više tih naknada. Ovo je vrlo važno za jedinice lokalne samouprave koje su vrlo ograničenih fiskalnih mogućnosti. Tu je riječ o projektima od javnog interesa gdje će nespornjivo doći, zahvaljujući tom Zakonu, i do olakšavanja u pripremi projektne dokumentacije, ali i do lakšeg pristupa korisnika fondovima EU s obzirom da se veći izvor sredstava strukturnih i kohezijskih fondova usmjerava na područje prometa, zaštite okoliša, komunalne infrastrukture, voda. Da bi se pristupilo sredstvima europskih fondova potrebni su pripremljeni projekti, a za njih pak su potrebni riješeni imovinsko-pravni odnosi te stoga oslobađanje osoba javnog prava od međusobnog plaćanja naknade za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti ili prava građenja na njihovom zemljištu, a što je potrebno za izgradnju infrastrukturnih građevina, ima izuzetno veliko značenje.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 6., odluku iz članka 15. stavka 4. radi učinkovitosti trebao bi donositi gradonačelnik/načelnik grada odnosno općine.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 7., možda bi prema uzoru na neke zemlje EU trebalo omogućiti osnivanje *međuopćinskog inspektorata* umjesto komunalnog redarstva. Isti bi obavljao poslove inspekcijskog nadzora i redarstva. Inspekcija bi nadzirala provođenje propisa lokalne samouprave. Općinski inspektori, kao osobe sa posebnim ovlaštenjima, obavljali bi neposredni inspekcijski nadzor nad provođenjem propisa. Imali bi pravo pregledati objekte, uređaje, dokumentaciju, provoditi upravne postupke, odnosno, imali bi ovlaštenja jednaka ovlaštenjima inspektora. Naravno, jedan je od preduvjeta da to budu visoko obrazovane osobe s određenim brojem godina radnog iskustva i stručnim ispitom za inspektora. Općinski redari bi obavljali nadzor po općim aktima lokalne samouprave vezanima uz komunalnu gospodarstvo. Radi se o osobama sa završenom srednjom školom i položenim državnim stručnim ispitom koje se bave prometom u mirovanju, prate održavanje objekata, brinu o okolišu itd. Međuopćinski inspektorat može djelovati kao zajedničko tijelo više općina sa zadaćom obavljanja zadataka inspekcijskog nadzora te općinskog redarstva. Mogući zadaci općinske inspekcije i redarstva bili bi inspekcijski nadzor nad radovima komunalnih službi kao službi od općeg interesa, nadzor nad parkiranjem i prometnom sigurnošću, nad zaštitom okoliša, stvaranje osnova za preventivno djelovanje, praćenje i izvođenje programa zaštite okoliša lokalne samouprave, organizacija rada redarstvene službe, organizacija zaštite objekata u vlasništvu lokalne samouprave, organizacija zaštite javnih priredaba (koordinacija rada s policijom i državnom inspekcijom), sudjelovanje u radu civilne zaštite itd. Međuopćinski inspektorat osnivao bi se ugovorom, sukladno zakonu, a ovisno od broja stanovnika pojedine lokalne samouprave. U izvršavanju upravnih zadataka, međuopćinski inspektorat nastupio bi kao organ one lokalne samouprave – osnivača u čiju mjesnu nadležnost pripada zadatak. Voditelja međuopćinskog inspektorata imenovali bi i razrješavali gradonačelnici/načelnici gradova/općina osnivača. Međuopćinske inspekcije mogle bi se regionalno povezati i imati svoj regionalni centar u budućoj regiji.

Varijanta o kojoj treba razmisliti jest ona kojoj smo u praksi već vrlo blizu (naročito gradovi Rijeka, Čakovec, Zagreb), a to je da se oformi Služba za nadzor javno-prometnih površina u čijem sastavu bi bili prometni redari (po članku 5. Zakona o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“, broj 105/04, 142/06, 60/08 i 67/08), komunalni redari (čije bi poslove detaljnije trebalo urediti novim ZKG-om ili njegovim izmjenama, na način da se iz članka 17. st. 2. izbriše odredba da se komunalno redarstvo ustrojava u upravnim odjelima za komunalno gospodarstvo jedinica lokalne samouprave) i tzv. poljoprivredni redari po Zakonu o poljoprivrednom zemljištu.

Nova organizacija redarstvene službe značila bi veću učinkovitost u organizacijskom i operativnom smislu.

Ovlasti komunalnih i prometnih redara potrebno je proširiti na način da se komunalnom redaru da ovlast da od stranke zatraži na uvid identifikacijsku ispravu. Potrebno je propisati obvezu da komunalni redar u obavljanju službene dužnosti nosi posebnu odoru propisanu podzakonskim aktom jedinice lokalne samouprave te da kod sebe ima službenu iskaznicu čiji će se izgled i sadržaj propisati podzakonskim aktom.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 8., potrebno je propisati generalnom odredbom (koja se neće odnositi samo na vodovod i kanalizaciju) da je isporučitelj komunalnih usluga dužan pri svakoj promjeni cijene komunalnih usluga pribaviti prethodnu suglasnost izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave, da je izvršno tijelo dužno u roku od 15 dana izdati suglasnost na cijenu (ili pak odbiti, odnosno zatražiti izmjene i dopune). Novost je u tome da ukoliko se izvršni čelnik ne očituje u daljnjem roku, smatra se da suglasnost nije dana.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 9., potrebno je umjesto strogo određene namjene komunalne naknade upisati da sredstva komunalne naknade mogu služiti i u neke druge svrhe, a ne samo u svrhe nabrojene ZKG-om.

U članku 22. stavak 6. ZKG-a predlaže se upisati da je dan nastanka obveze naročito datum pravomoćnosti odobrenja nadležnog tijela za uporabu građevine, datum kupoprodajnog ili darovnog ugovora, datum pravomoćnosti rješenja o nasljeđivanju, datum ugovora o najmu ili zakupu, odnosno sl.

Isto je tako potrebno u novi ZKG upisati da se na postupak utvrđivanja i naplate komunalne naknade te druga postupovna pitanja primjenjuje Opći porezni zakon. Potrebno je novim ZKG-om propisati da se na poslove obračuna, naplate, zastare, žalbe, dostave, prekršajnog postupka za komunalna davanja (komunalna naknada i komunalni doprinos) primjenjuje Opći porezni zakon kojim su definirana javna davanja te prema važećoj definiciji u javna davanja spadaju i komunalna davanja. Međutim, prema

dosadašnjoj praksi Opći porezni zakon za komunalna davanja primjenjuje se samo u dijelu postupka prisilne naplate tako da se pravila postupka vezanih uz primjerice, komunalnu naknadu razlikuju od postupaka vezanih uz porez na kuće za odmor iako se u oba slučaja radi o javnim davanjima. Radi jedinstvenog postupanja u cilju jasnih pravila kako tijelima koja ubiru javna davanja tako i obveznicima javnih davanja potrebno je kod postupaka utvrđivanja i naplate primjenjivati iste propise – Opći porezni zakon koji predstavlja “zajedničku osnovu poreznog sustava”. Time jedinice lokalne samouprave dobivaju mnogo jače “alate” za naplatu komunalnih davanja. Stoga je potrebno izmijeniti *članak 23. st. 5. i čl. 32. st. 7. ZKG-a na način da se propiše primjena Općeg poreznog zakona na sve postupke utvrđivanja, naplate, zastare, dostave, žalbenog postupka komunalne naknade i komunalnog doprinosa*. Obveznici plaćanja komunalne naknade obvezu poistovjećuju s računima-uplatnicama koje im se šalju (upitna dostava), a ne s rješenjem koje je stvarni temelj plaćanja. Kako se u pravilu komunalna naknada ne mijenja često to se jednostavno “zaboravlja” na doneseno rješenje” pa se već u postupcima ovrhe osporava valjanosti rješenja kao ovršne isprave ukazujući na nastup zastare prava na naplatu istog. Navedena izmjena ne bi trebala biti dodatno opterećenje za službe budući da se svim obveznicima ionako šalju računi/uplatnice. Prema ovom prijedlogu rješenja bi se dostavljala svake godine, uz rješenja mogu se dostavljati i uplatnice ukoliko se obveza plaća u više obroka, dostava se provodi prema odredbama OPZ-a kao što je to slučaj u poreznim postupcima, za svaku kalendarsku godinu postoji ovršna isprava, nakon izdavanja rješenja zaduženi referenti brinu se isključivo za naplatu istih.

S obzirom da se člankom 27. stavak 3. ZKG-a znatno umanjuju proračunski prihodi predlaže se izbrisati stavak 3. članka 27. ZKG-a ili pak ostaviti taj stavak, ali samo kao mogućnost.

Odredba članka 27. stavak 4. donijeta je davno te je imala svrhu ublažiti posljedice teškog ili lošeg poslovanja hotela u tim vremenima pa se predlaže brisanje članka 27. stavka 4. te dorada druge alineje stavka 2. toga članka na način da se hotelima, apartmanskim naseljima i kampovima koeficijent odredi u iznosu od 1 do 5, jednako kao za poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti.

Kada bi se u članak 28. stavak 2. ZKG-a uz postojeću riječ: „održavanja” upisale riječi: „zaštite i očuvanja”, tada bi se sredstva prikupljena komunalnom naknadom u ovom slučaju, osim jedino za održavanje objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, mogla koristiti i za kapitalna ulaganja u objekte školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja.

Preporuča se iz ZKG-a izbrisati zadnju alineju stavka 1. članka 23. te zadnju alineju stavka 7. članka 31. Naime, treba prepustiti jedinici lokalne samouprave da odluku o tome kako će namiriti sredstva iz svog proračuna donese sama, s obzirom na kontinuirani nedostatak tzv. „drugih sredstava u proračunu”, tj. trošenje takvih sredstava na druge prioritete o kojima ovisi funkcioniranje jedinice lokalne samouprave. Što se pak tiče ZKG-om propisanog upravnog tijela koje vrši naplatu komunalne naknade prijedlog je da se taj dio izbriše iz ZKG-a te da se to prepusti unutarnjem ustroju svake jedinice lokalne samouprave, budući da je ekonomičnije i svrsishodnije da se naplata prihoda JLS obavlja iz jednog upravnog tijela tj. da je „interno” centralizirana.

Vezano uz članak 31. stavak 9. ZKG-a i predviđenu jediničnu vrijednost komunalnog doprinosa i njezinu najvišu vrijednost za I. zonu potrebno je propisati razliku vezanu za investitore koji grade za vlastite potrebe i za investitore koji grade za tržište.

Također, predlaže se pobliže odrediti koje su to „druge otvorene građevine” za koje se komunalni doprinos obračunava po m² predviđene člankom 31. stavak 10. ZKG-a.

Glede članka 31. stavka 11. ZKG-a i dvaju pravilnika: Pravilnika o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa i Pravilnika o načinu obračuna površine i obujma u projektima zgrada, predlaže se:

- a. Odredbe članka 9. i 9a. Pravilnika o načinu obračuna površine i obujma u projektima zgrada uvrstiti u Pravilnik o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa, ili
- b. Ukinuti odredbe članka 9. i 9a. Pravilnika o načinu obračuna površine i obujma u projektima zgrada, jer se odredbe o načinu obračuna obujma mogu regulirati samo Pravilnikom koji je donesen na temelju ZKG-a (Pravilnik o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa), stoga što je ZKG temelj za donošenje rješenja o komunalnom doprinosu.

Isto tako, potrebno je uskladiti i propise u smislu da obujam građevine za obračun komunalnog doprinosa bude jednak obujmu građevine za obračun vodnog doprinosa.

Glede članka 32. stavka 3. točka 5. kad se govori o potrebi razmjernog povrata sredstava ovisno od izgrađenosti objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz programa gradnje, potrebno je zakonom istaknuti da je za stranku jedina bitna okolnost da objekt mora biti izgrađen, da mora biti u funkciji te da stranci nije bitno jesu li podmirene financijske obveze grada/općine prema trećoj osobi. Potrebno je propisati da stranka ima pravo na povrat uplaćenog iznosa razmjerno vrijednosti neizgrađenih objekata i uređaja u odnosu na ukupnu vrijednost objekata i uređaja komunalne infrastrukture naznačenih u rješenju. Trebalo bi utvrditi način izračuna povrata u slučaju neizgrađenosti objekata i uređaja naznačenih u rješenju. Kao što je već navedeno kod komunalne naknade, tako je potrebno i kod komunalnog doprinosa propisati da se na postupak utvrđivanja i naplate komunalnog doprinosa te na druga postupovna pitanja primjenjuje Opći porezni zakon.

U članku 32. stavak 5. ZKG-a potrebno je uputiti na primjenu Zakona o općem upravnom postupku jer je u ZKG-u nepotrebno propisivati zakonitost ili nezakonitost niti pak posljedice zakonitosti ili nezakonitosti, s obzirom da to regulira ZUP.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 10., predlaže se podzakonskim aktom utvrditi minimum komunalnog standarda održavanja komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave te sukladno tome, u svakoj jedinici lokalne samouprave planirati potrebna sredstva za održavanje odnosno obavljanje komunalnih djelatnosti.

Zbog neusklađenosti ZKG-a i Zakona o proračunu potrebno je u članak 28. stavak 4. i članak 30. stavak 5., umjesto riječi: „do kraja ožujka svake godine“ upisati riječi koje će biti usklađene sa Zakonom o proračunu, a to su: „do 1. lipnja tekuće godine“. Naime, članak 110. Zakona o proračunu u stavku 2., propisuje da se godišnji izvještaj o izvršenju Proračuna podnosi predstavničkom tijelu do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu.

Sukladno članku 346. Zakona o prostornom uređenju i gradnji potrebno je iz stavka 4. članka 30. izbrisati riječi: „na temelju Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru i potrebe uređenja zemljišta“.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 11., potrebno je u ZKG-u propisati da se na postupak zastare, kao i druga postupovna pitanja (dostava, prekršajni postupak i sl.), primjenjuje Opći porezni zakon. Produljenjem zastarnoga roka povećat će se naplata dospjelih nenaplaćenih potraživanja za pružene komunalne usluge pravnim i fizičkim osobama.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 12., potrebno je uskladiti postojeće zakone te zakonima i podzakonskim propisima riješiti probleme dosadašnjih monopola javnih poduzeća i obvezati ih na odgovorno ponašanje. Što se tiče Državne revizije potrebno je ukazati im na probleme koje jedinice lokalne samouprave imaju u praksi.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 13., novi ZKG morao bi na objedinjenom mjestu govoriti o svim takvim i sličnim slučajevima gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, uređenja zemljišta, gradnje komunalnih vodnih građevina, odnosno upućivati na posebne zakone kojima se regulira ta materija.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 14., zakon bi trebao propisivati *jaču kontrolu trgovačkih društava* koje obavljaju djelatnosti komunalnog gospodarstva, a koja su u suvlasništvu jedinica lokalne samouprave, s obzirom da se radi o javnim uslugama, javnom interesu, dakle, o potrebi zaštite građana.

VEZANO UZ POSTOJEĆE STANJE POD BROJEM 15., zakon bi trebao precizno propisati načine i uvjete ulaganja privatnog kapitala u komunalno gospodarstvo.

V. ZAKLJUČAK

Društveni razvoj i nove tehnologije traže daljnju decentralizaciju, kao jedan od kriterija i preduvjeta demokracije, što dovodi do pritiska da se izlaz potraži u centralizmu i ukidanju mnogih funkcija lokalne samouprave, a funkcije lokalne samouprave naglašava prvenstveno Europska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985. utemeljena na načelu supsidijarnosti i političkoj decentralizaciji. Prihvatanje određaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi prihvatili smo i odredbu da se javne ovlasti moraju obavljati „tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima“ (čl. 4. stavak 3. Povelje). Temeljem članka 140. Ustava Republike Hrvatske Povelja čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj je snazi iznad zakona. Ona pod lokalnom samoupravom podrazumijeva pravo i zbiljsku sposobnost lokalnih jedinica da u okvirima određenima zakonom, uređuju i upravljaju bitnim dijelovima javnih poslova, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva.

Centralizacija kao i „izolacija“ ljudi i njihova „usamljenost“ i „minornost“ pred institucijama koje su daleko od građana za posljedicu bi mogli imati napuštanje modela lokalne samouprave te prihvatanje birokratskog modela u kojem je sve podređeno efikasnosti i racionalnosti pa samim time građanin postaje tek kotačić u sistemu. Efikasnost i racionalnost pretvaraju se time u svoju suprotnost.

Kada se ističe da su javni poslovi poslovi od javnog interesa, a utvrđuju ih legitimna politička tijela, potrebno je naglasiti da oni mogu predstavljati odgovornost isključivo središnje države (u centraliziranim zemljama) ili lokalnih jedinica (u decentraliziranim zemljama). U tom se smislu govori o načelu supsidijarnosti primjenom kojega bi javne ovlasti trebale pripadati lokalnim jedinicama jer su upravo one najbliže građanima. Bit je u tome da niže razine moraju imati prednost pred višima, dok su više razine dužne osposobljavati niže, pružati im pomoć i davati im potporu.

Tako Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09) razlikuje javne poslove iz vlastitog, samoupravnog, izvornog djelokruga (lokalne jedinice imaju slobodnu opću regulaciju, financiraju se u načelu iz vlastitih sredstava), kao i poslove državne uprave koji su im predani, odnosno povjereni na obavljanje (odgovornost je na tijelima središnje države, regulaciju vrše središnja tijela, a lokalne jedinice su tek produžena ruka države, obavljanje poslova financira središnja država).

Komunalne djelatnosti spadaju u poslove iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave te su one odgovorne za organiziranje njihovog obavljanja (članak 2. ZKG-a).

Jedinicama lokalne samouprave trebalo bi, u navedenom smislu, dozvoliti potpuno samostalno uređenje neke materije ili će se to učiniti tek na osnovi delegacije nadležnosti. Ukoliko i nastupi neki oblik decentralizacije on nastupa stoga što bi ostanak tih poslova na nivou države bio za državu – preskup. Upravo se stoga ti poslovi – preskupi za državu – daju lokalnoj samoupravi, naravno, bez adekvatne financijske decentralizacije.

Stoga je potrebna politička decentralizacija nužno praćena fiskalnom decentralizacijom koja će, između ostaloga, poboljšati kvalitetu javnih službi, jer su lokalne jedinice koje ih obavljaju pod jačim nadzorom korisnika – građana, javnosti i lokalnih političkih tijela, a upravo bi sve trebalo počinjati od građanina – korisnika – poreznih obveznika.

Primjerice, kada u kontekstu decentralizacije govorimo o ZFVG i njegovom članku 5., moglo bi se (i trebalo) već samo iz nabrojanih vodnih naknada više sredstava usmjeriti lokalnoj samoupravi. U tom smislu svakako bi trebalo odrediti veći postotak vodnog doprinosa od postojećih 8%, koji bi pripadao lokalnoj samoupravi. Isto tako, naknada za razvoj trebala bi biti prihod lokalne samouprave.

Preporuke

**-UPRAVLJANJE
IMOVINOM-**

Upravljanje imovinom

UVOD I POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR

DEFINICIJA IMOVINE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u članku 67. definira imovinu na sljedeći način:

„Sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koje pripadaju jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čine njezinu imovinu. Jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave mora upravljati, koristiti se i raspolagati svojom imovinom pažnjom dobrog domaćina.“

Zakon o proračunu, u članku 61. definira imovinu na sljedeći način:

„Imovina države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prema ovome Zakonu, jest financijska i nefinancijska imovina u vlasništvu države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Za izvršavanje javnih službi i djelatnosti u javnom interesu država, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može svojom imovinom osnovati ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe.“

Postojeći zakonodavni okvir u oblasti imovine i raspolaganja imovinom JLS karakteriziran je velikim brojem zakona kojima se uređuju pitanja raspolaganja imovinom JLS, zakona kojima se određuje vlasništvo ili druga stvarna prava JLS na određenim nekretninama, te zakona koji na posredan način utječu na imovinu JLS. Osim brojnosti zakona koji se odnose na imovinu JLS, najveći problemi u njihovoj primjeni uzrokovani su njihovom međusobnom neusklađenošću ili pravnim prazninama koje postoje ili su postojale u odnosu na određenu imovinu JLS. Najbolji primjer za pravnu prazninu u ovoj oblasti bilo je zakonsko određenje nerazvrstanih cesta koje u dosadašnjem zakonskom okviru nisu bile dovoljno jasno i cjelovito normirane, posebno u dijelu koji se odnosio na njihov vlasnički status koji nije bio definiran niti jednim zakonom, a što je rezultiralo vrlo različitim upisima nerazvrstanih cesta u gruntovnu knjigu.

Zakone koji reguliraju oblast imovine i raspolaganja imovinom JLS mogli bismo podijeliti na slijedeći način:

- a. OPĆI ZAKONI – kojima se određuje nadležnost tijela za raspolaganje imovinom ili kojima se određuje opći način raspolaganjem imovinom JLS
 1. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
 2. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima
- b. POSEBNI ZAKONI – kojima se propisuju postupanja nadležnih tijela JLS pri raspolaganja nekretninama na određeni način, u odnosu na određenu vrstu nekretnine ili kojima se propisuje da je JLS vlasnik određene specifične nekretnine
 1. Zakon o zakupu i prodaji poslovnog prostora
 2. Zakon o najmu stanova
 3. Zakon o cestama
 4. Zakon grobljima
 5. Zakon o koncesijama
 6. Zakon o prostornom uređenju i gradnji
 7. Zakon o vodama
 8. Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije

Uredba o načinu, postupku i uvjetima procjene vrijednosti i prodaje turističkog zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave te načinu, postupku i uvjetima za dobivanje koncesije na preostalom turističkom zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.

- c. ZAKONI IZ DRUGIH PODRUČJA – koji JLS daju mogućnost drugačijeg raspolaganja imovinom u njenom vlasništvu od općih propisa o raspolaganju imovinom

Npr. Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva

- d. ZAKONI KOJI SU POVEZANI S VLASNIŠTVOM NA NEKRETNINAMA JLS ILI S RASPOLAGANJEM NEKRETNINAMA U NJIHOVOM VLASNIŠTVU – zakoni koji na posredan način utječu na imovinu lokalnih jedinica

1. Zakon o izvlaštenju
2. Zakon o naknadi za oduzetu imovinu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (tzv. „Zakon o denacionalizaciji“)
3. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo
4. Zakon o poljoprivrednom zemljištu
5. Zakon o šumama
6. Zakon o vodama
7. Zakon o upravljanju državnom imovinom
8. Uredba o raspolaganju nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske
9. Zakon o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina

U nastavku se daje prikaz odredbi važnijih zakona koji su značajni za imovinu JLS ili za način raspolaganja imovinom JLS.

1. ZAKON O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

(„Narodne novine“, broj 33/2001, 60/2001, 106/2003, 129/2005, 109/2007, 125/2008 i 36/2009)

Članak 67.

„Sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koje pripadaju jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čine njezinu imovinu.

Jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave mora upravljati, koristiti se i raspolagati svojom imovinom pažnjom dobrog domaćina.“

Članak 48.

„Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan:

1. priprema prijedloge općih akata,
2. ...
4. upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom,
5. odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čija pojedinačna vrijednost ne prelazi 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, a najviše do 1.000 000 (jedan milijun) kuna, te ako je stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina planirano u proračunu, a stjecanje i otuđivanje pokretnina i nekretnina provedeno u skladu sa zakonskim propisima
6. ...

U slučaju iz stavka 1. točke 5. ovoga članka odluku o stjecanju i otuđenju pokretnina i nekretnina čija ukupna vrijednost prelazi 0,5%, odnosno čija je pojedinačna vrijednost veća od 1.000 000 (jedan milijun) kuna od iznosa prihoda iz točke 5. stavka 1. ovoga članka, donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave."

2. ZAKON O VLASNIŠTVU I DRUGIM STVARNIM PRAVIMA

(„Narodne novine“, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009 i 153/2009)

VLASNIKOVA PRAVA

Članak 30.

„(1) Pravo vlasništva je stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja te da svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim ograničenjima.

(2) U granicama iz stavka 1. ovoga članka vlasnik ima, među ostalim, pravo posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja svojom stvari."

POSEBNA OGRANIČENJA

Članak 32.

„(1) Vlasnik stvari ne smije izvršavati svoje pravo vlasništva preko granica koje su svim vlasnicima takvih stvari postavljene na temelju ovoga ili posebnih zakona radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskoga okoliša i zdravlja ljudi.

(2) Vlasnik neke od stvari koje su na temelju Ustava posebnim zakonom proglašene stvarima od interesa za Republiku, i za koje je propisan poseban način njihove uporabe i iskorištavanja od strane njihovih vlasnika i ovlaštenika drugih prava na njima, dužan je izvršavati svoje pravo vlasništva s time u skladu, ali mu pripada pravo na naknadu za ograničenja kojima je podvrgnut.

(3) Kad je radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, spomenika kulture, ljudskoga okoliša ili zdravlja ljudi određeno da je vlasnik na temelju zakona dužan nešto poduzeti glede vlastite stvari, a njega se na to ne može prisiliti, općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan je ovlašten uspostaviti privremeno upravljanje tom stvarju (sekvestraciju) primjenjujući na odgovarajući način pravila o privremenom skrbništvu nad ostavinom za slučaj da su nasljednici nepoznati ili nepoznatoga boravišta, ako posebni zakon ne određuje što drugo.

(4) U izvršavanju privremenoga upravljanja, općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan može stvari dati u zakup.

(5) Ugovor o zakupu sklapa se na određeno vrijeme.

(6) U slučaju iz stavka 4. ovoga članka zakupnina se može koristiti samo za održavanje stvari ili za ispunjenje druge obveze zbog koje je uspostavljeno privremeno upravljanje stvarju.

(7) Vlasnik ima pravo na vraćanje posjeda stvari i prije proteka roka iz ugovora, ako u cijelosti isplati uložena sredstva ili ispuni drugu obvezu zbog koje je uspostavljeno privremeno upravljanje stvarju."

RASPOLAGANJE NEKRETNINAMA U VLASNIŠTVU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**Članak 391.**

„(1) Nekretninu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu otuđiti ili njome na drugi način raspolagati samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako zakonom nije drukčije određeno.

(2) Odredbe stavka 1. ovoga članka ne odnose se na slučajeve kad pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, stječu Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ako je to u interesu i cilju općega gospodarskog i socijalnog napretka njezinih građana.

(3) Zemljište u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu prodati po utvrđenoj tržišnoj cijeni bez provedbe javnog natječaja:

– osobi kojoj je dio tog zemljišta potreban za formiranje neizgrađene građevne čestice u skladu s lokacijskom dozvolom ili detaljnim planom uređenja, ako taj dio ne prelazi 20 % površine planirane građevne čestice i

– osobi koja je na zemljištu u svom vlasništvu, bez građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta nadležnog tijela državne uprave, izgradila građevinu u skladu s detaljnim planom uređenja ili lokacijskom dozvolom, a nedostaje joj do 20% površine planirane građevne čestice, pod uvjetom da se obveže da će u roku od jedne godine od dana sklapanja kupoprodajnog ugovora ishoditi građevinsku dozvolu.

(4) Tržišna cijena iz stavka 3. ovoga članka je vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja na području jedinice lokalne samouprave.

(5) Pravni poslovi sklopljeni protivno odredbama ovoga članka ništetni su.“

**3. ZAKON O ZAKUPU I KUPOPRODAJI
POSLOVNOG PROSTORA**

(„Narodne novine“, broj 125/11)

I. OPĆE ODREDBE**Članak 1.**

(1) Ovim se Zakonom uređuju zasnivanje i prestanak zakupa poslovnoga prostora te međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, kao i kupoprodaja poslovnoga prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, županije, Grada Zagreba, grada ili općine (u daljnjem tekstu: jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) sadašnjem zakupniku, odnosno sadašnjem korisniku.

(2) Pod kupoprodajom poslovnoga prostora iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona podrazumijeva se i prodaja suvlasničkog dijela na određenom poslovnom prostoru.

(3) Predmetom kupoprodaje po odredbama ovoga Zakona mogu biti i poslovni prostori iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona, koji u smislu Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara imaju svojstvo kulturnog dobra, pod uvjetima propisanim u tom Zakonu.

(4) Na zakupne odnose koji nisu uređeni ovim Zakonom primjenjuju se opći propisi obveznoga prava o zakupu.

(5) Odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju se na slučajeve privremenoga korištenja poslovnoga prostora ili dijela poslovnoga prostora radi održavanja sajмова, priredaba, predavanja, savjetovanja, skladištenja i čuvanja robe, ili u druge slične svrhe, a čije korištenje ne traje duže od 30 dana.

Članak 3.

(1) Gradska skupština Grada Zagreba, odnosno gradsko ili općinsko vijeće može svojom odlukom propisati da se poslovni prostor u zgradama u vlasništvu Grada Zagreba, grada ili općine koje se nalaze u određenim ulicama, dijelovima ulica ili na određenim trgovima može koristiti za obavljanje samo određenih djelatnosti.

(2) Ukoliko se radi o tradicijskim ili deficitarnim zanimanjima, Gradska skupština Grada Zagreba, odnosno gradsko ili općinsko vijeće će prije donošenja odluke iz stavka 1. ovoga članka pribaviti mišljenje udruženja obrtnika ili područne obrtničke komore.

(3) Ako zakupnik, s kojim je sklopljen ugovor o zakupu poslovnoga prostora, promijeni namjenu poslovnoga prostora utvrđenu odlukom iz stavka 1. ovoga članka, ugovor o zakupu raskida se po sili zakona.

(4) Ukoliko dođe do raskida ugovora o zakupu sukladno stavku 3. ovoga članka zakupodavac raspisuje novi javni natječaj za davanje u zakup poslovnoga prostora. Raniji zakupnik, koji sudjeluje na novom javnom natječaju, nema prvenstveno pravo na sklapanje ugovora o zakupu.

II. ZASNIVANJE ZAKUPA

Članak 4.

(1) Zakup poslovnoga prostora zasniva se ugovorom o zakupu.

(2) Ugovor o zakupu poslovnoga prostora Republika Hrvatska, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne može sklopiti s fizičkom ili pravnom osobom koja ima dospjelu nepodmirenu obvezu prema državnom proračunu i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim ako je sukladno posebnim propisima odobrena odgoda plaćanja navedenih obveza, pod uvjetom da se fizička ili pravna osoba pridržava rokova plaćanja.

(3) Ugovor o zakupu poslovnoga prostora mora biti sastavljen u pisanom obliku, a kada ga kao zakupodavac sklapa Republika Hrvatska, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i potvrđen (solemniziran) po javnom bilježniku.

(4) Ugovor o zakupu sklopljen protivno odredbi stavka 2. i 3. ovoga članka ništetan je.

(5) Zakupodavac je dužan primjerak ugovora o zakupu dostaviti nadležnoj poreznoj upravi

Članak 6.

(1) Poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba u njihovu vlasništvu ili pretežitom vlasništvu daje se u zakup putem javnoga natječaja.

(2) Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka, ugovor o zakupu poslovnoga prostora sklapa se bez javnog natječaja kada ga sklapaju međusobno Republika Hrvatska i jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave te pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ako je to u interesu i cilju općega, gospodarskog i socijalnog napretka njezinih građana.

(3) Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka, zakupodavac će sadašnjem zakupniku poslovnoga prostora koji u potpunosti izvršava obveze iz ugovora o zakupu, najkasnije 60 dana prije isteka roka na koji je ugovor sklopljen, ponuditi sklapanje novog ugovora o zakupu na određeno vrijeme – ne dulje od 5 godina.

(4) Ako sadašnji zakupnik ne prihvati ponudu iz stavka 3. ovoga članka u roku od 30 dana, zakupni odnos je prestao istekom roka na koji je ugovor sklopljen, a zakupodavac će, nakon stupanja u posjed tog poslovnoga prostora raspisati javni natječaj za davanje u zakup poslovnoga prostora u kojem početni iznos zakupnine ne može biti manji od iznosa zakupnine koji je ponuđen sadašnjem zakupniku iz stavka 3. ovoga članka, ako će se u prostoru nastaviti obavljanje iste djelatnosti.

(5) Uvjeti i postupak natječaja određuju se u skladu s odlukom Agencije za upravljanje državnom imovinom, županijske skupštine, Gradske skupštine Grada Zagreba, odnosno gradskoga ili općinskoga vijeća.

(6) Postupak natječaja provodi i odluku o najpovoljnijoj ponudi donosi Agencija za upravljanje državnom

imovinom, župan, gradonačelnik Grada Zagreba, gradonačelnik ili općinski načelnik, odnosno od njih ovlašteno tijelo, a za pravne osobe u njihovom vlasništvu ili pretežitom vlasništvu nadležno tijelo utvrđeno aktima te pravne osobe.

(7) Najpovoljnijom ponudom smatrat će se ona ponuda koja uz ispunjenje uvjeta iz natječaja sadrži i najviši iznos zakupnine.

(8) Prvenstveno pravo na sklapanje ugovora o zakupu poslovnoga prostora imaju osobe iz Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ukoliko ispunjavaju uvjete iz natječaja, iz ovoga Zakona i prihvate najviši ponuđeni iznos zakupnine.

(9) Ugovor o zakupu sklopljen protivno odredbama ovoga članka ništetan je.

(10) Odredbe ovoga članka odnose se i na poslovni prostor koji je još uvijek upisan u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo na kojem Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge pravne osobe imaju pravo raspolaganja ili korištenja.

V. KUPOPRODAJA POSLOVNOGA PROSTORA U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE, ŽUPANIJA, GRADA ZAGREBA, GRADOVA I OPĆINA

Članak 33.

(1) Poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske može se prodati sadašnjem zakupniku iz članka 2. stavka 1. ovoga Zakona, koji uredno izvršava sve obveze iz ugovora o zakupu, pod uvjetima i u postupku propisanim ovim Zakonom i u skladu s uredbom koju će donijeti Vlada Republike Hrvatske, i to na temelju popisa poslovnih prostora koji su predmet kupoprodaje koji će sastaviti Agencija za upravljanje državnom imovinom, a koji će se javno objaviti.

(2) Poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske može se prodati sadašnjem korisniku iz članka 2. stavka 2. ovoga Zakona, pod uvjetima i u postupku propisanim ovim Zakonom i u skladu s uredbom koju će donijeti Vlada Republike Hrvatske, i to na temelju popisa poslovnih prostora koji su predmet kupoprodaje koji će sastaviti Agencija za upravljanje državnom imovinom, a koji će se javno objaviti.

(3) Zahtjev za kupnju poslovnoga prostora u vlasništvu Republike Hrvatske osobe iz stavka 1. i 2. ovoga članka podnose u roku od 90 dana od javne objave popisa poslovnih prostora koji su predmet kupoprodaje Agenciji za upravljanje državnom imovinom.

(4) Poslovni prostor u vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može se prodati sadašnjem zakupniku iz članka 2. stavka 1. ovoga Zakona, koji uredno izvršava sve obveze iz ugovora o zakupu i druge financijske obveze prema jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, pod uvjetima i u postupku propisanim ovim Zakonom i u skladu s odlukama koje će donijeti nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, i to na temelju popisa poslovnih prostora koji su predmet kupoprodaje koji će se javno objaviti. Popis poslovnih prostora koji su predmet kupoprodaje, na prijedlog gradonačelnika Grada Zagreba, odnosno župana, gradonačelnika ili općinskog načelnika, utvrđuje Gradska skupština Grada Zagreba, odnosno predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(5) Poslovni prostor u vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može se prodati sadašnjem korisniku iz članka 2. stavka 2. ovoga Zakona, pod uvjetima i u postupku propisanim ovim Zakonom i u skladu s odlukama koje će donijeti predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, i to na temelju popisa poslovnih prostora koji su predmet kupoprodaje koji će se javno objaviti. Popis poslovnih prostora koji su predmet kupoprodaje, na prijedlog gradonačelnika Grada Zagreba, odnosno župana, gradonačelnika ili općinskog načelnika, utvrđuje Gradska skupština Grada Zagreba, odnosno predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(6) Zahtjev za kupnju poslovnoga prostora u vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osobe iz stavka 4. i 5. ovoga članka podnose u roku od 90 dana od javne objave popisa poslovnih prostora koji su predmet kupoprodaje, tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određenom propisom o ustrojstvu lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(7) Iznimno od odredbe stavka 1. i 4. ovoga članka, pravo na kupnju poslovnoga prostora, prema ovom Zakonu, može ostvariti zakupnik koji se nalazi u zakupnom odnosu s Republikom Hrvatskom, jedinicom lokalne i područne (regionalne) samouprave, u trajanju kraćem od pet godina ako je podmirio sve obveze iz ugovora o zakupu i druge financijske obveze prema jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koji je:

– prije toga bio u zakupnom odnosu s jedinicom lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, u ukupnom neprekinutom trajanju od najmanje pet godina, ili

– prije toga bio u zakupnom odnosu s jedinicom lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i Republikom Hrvatskom, u ukupnom neprekinutom trajanju od najmanje pet godina, ili

– kao nasljednik obrtnika nastavio vođenje obrta ili kao član obiteljskog domaćinstva preuzeo obrt, a bio je u zakupnom odnosu u ukupnom neprekinutom trajanju od najmanje pet godina, u koje vrijeme se uračunava i vrijeme zakupa njegova prednika, ili

– morao napustiti poslovni prostor koji je koristio zbog povrata toga prostora u vlasništvo prijašnjem vlasniku, sukladno posebnom propisu, a do tada je bio u zakupu u neprekinutom trajanju od najmanje pet godina.

(8) Iznimno od odredbe stavka 4. ovoga članka, poslovni prostor u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, može se prodati sadašnjem korisniku toga prostora koji u njemu obavlja dopuštenu djelatnost, a koji je taj prostor nastavio koristiti na temelju ranije sklopljenog ugovora o zakupu kojem je prestala valjanost.

(9) Poslovni prostor se može prodati sukladno odredbi stavka 8. ovoga članka samo ukoliko je sadašnji korisnik poslovnoga prostora za cijeli period korištenja toga prostora plaćao vlasniku poslovnoga prostora naknadu za korištenje i sve troškove koji proizlaze iz korištenja toga prostora. Sadašnjem korisniku poslovnoga prostora koji nije djelomično ili u cijelosti plaćao vlasniku naknadu za korištenje poslovnoga prostora kao ni troškove korištenja, poslovni prostor se može prodati sukladno odredbi stavka 8. ovoga članka pod uvjetom da tu naknadu i troškove korištenja u cijelosti, uključujući i zakonske zatezne kamate, podmiri prije sklapanja ugovora o kupoprodaji.

Članak 34.

Pravo na kupnju poslovnoga prostora ne može ostvariti zakupnik poslovnoga prostora koji je isti dao u podzakup ili na temelju bilo koje druge pravne osnove prepustio korištenje poslovnoga prostora drugoj osobi.

Članak 35.

(1) Poslovni prostor iz članka 1. ovoga Zakona prodaje se po tržišnoj cijeni.

(2) Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka, u slučaju kada se poslovni prostor prodaje sadašnjem zakupniku, odnosno sadašnjem korisniku pod uvjetima i u postupku iz članka 33. ovoga Zakona, tržišna cijena umanjuje se za neamortizirana ulaganja sadašnjeg zakupnika, odnosno sadašnjeg korisnika, koja su bila od utjecaja na visinu tržišne vrijednosti poslovnoga prostora, s time da se visina ulaganja zakupnika, odnosno korisnika priznaje najviše do 30% tržišne vrijednosti poslovnoga prostora.

(3) Sadašnjem zakupniku, odnosno sadašnjem korisniku se neće priznati ulaganja u preinake poslovnoga prostora učinjene bez suglasnosti zakupodavca osim nužnih troškova, kao ni ulaganja koja je zakupodavac priznao u obliku smanjene zakupnine.

(4) Tržišnu cijenu i vrijednost neamortiziranih ulaganja sadašnjeg zakupnika, odnosno sadašnjeg korisnika utvrđuje ovlašteni sudski vještak građevinske ili arhitektonske struke, s liste ovlaštenih sudskih vještaka, a po odabiru vlasnika poslovnoga prostora.

Članak 36.

(1) Plaćanje cijene poslovnoga prostora može se ugovoriti odjednom ili obročnom otplatom, prema izboru kupca.

(2) Kada se plaćanje cijene poslovnoga prostora isplaćuje odjednom, rok isplate ne može biti duži od 30 dana od dana sklapanja ugovora. Kod kupnje poslovnoga prostora uz obročnu otplatu ukupan rok otplate ne može biti duži od 20 godina od dana sklapanja ugovora.

(3) Kod kupnje poslovnoga prostora uz obročnu otplatu ne primjenjuje se odredba članka 35. stavka 2. ovoga Zakona.

(4) Kamatna stopa za vrijeme obročne otplate je 4% godišnje.

(5) Prodavatelj je dužan u ugovoru o kupoprodaji poslovnoga prostora uz obročnu otplatu vrijednost

(mjesečnog) obroka vezati uz EUR i to po srednjem tečaju Hrvatske narodne banke na dan uplate.

(6) Ugovor o kupoprodaji poslovnoga prostora naročito treba sadržavati:

a) izjavu kupca kojom dopušta radi osiguranja dugovanog iznosa u korist prodavatelja upis založnoga prava radi osiguranja dugovanog iznosa u zemljišnoj knjizi na poslovnom prostoru koji je predmet kupoprodaje obročnom otplatom,

b) u slučaju kada se poslovni prostor prodaje sadašnjem zakupniku, odnosno sadašnjem korisniku pod uvjetima i u postupku iz članka 33. ovoga Zakona i:

- odredbu kojom se kupac obvezuje da u narednih 10 godina od dana sklapanja ugovora neće prodavati niti na drugi način otuđiti kupljeni poslovni prostor te da dopušta zabilježbu zabrane otuđenja u zemljišnoj knjizi. Ovaj rok zabrane otuđenja odnosi se i na sklopljene ugovore o kupoprodaji s rokom obročne otplate kraćem od 10 godina,
- odredbu kojom prodavatelj poslovnoga prostora, u slučaju da kupac prestane obavljati djelatnost u roku od 10 godina od dana sklapanja ugovora, pridržava pravo nazadkupnje prodane nekretnine po kupoprodajnoj cijeni po kojoj je i prodana,
- zabilježbu zabrane otuđenja poslovnoga prostora za vrijeme od 10 godina od dana sklapanja ugovora o kupoprodaji poslovnoga prostora te zabilježbu prava nazadkupnje, u korist prodavatelja.

(7) Ugovor o kupoprodaji poslovnoga prostora mora biti sastavljen u pisanom obliku i potvrđen (solemniziran) po javnom bilježniku.

(8) Prodavatelj je dužan primjerak ugovora o kupoprodaji poslovnoga prostora dostaviti nadležnoj poreznoj upravi.

Članak 37.

Zahtjevi za kupnju poslovnoga prostora u vlasništvu Republike Hrvatske podnose se Agenciji za upravljanje državnom imovinom, a za kupnju poslovnoga prostora u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tijelu nadležnom za njihovo raspolaganje određenom propisom o ustrojstvu lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Članak 38.

(1) Odluku o kupoprodaji poslovnoga prostora iz članka 1. ovoga Zakona donosi Agencija za upravljanje državnom imovinom, odnosno Gradska skupština Grada Zagreba/predstavničko tijelo jedinice lokalne/područne (regionalne) samouprave ili gradonačelnik Grada Zagreba, župan, gradonačelnik, odnosno općinski načelnik, ovisno o vrijednosti poslovnoga prostora.

(2) Poslovni prostor ne može se prodati fizičkoj ili pravnoj osobi koja ima dospjelu nepodmirenu obvezu prema državnom proračunu, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, zaposlenicima i dobavljačima, osim ako je sukladno posebnim propisima odobrena odgoda plaćanja navedenih obveza, pod uvjetom da se fizička ili pravna osoba pridržava rokova plaćanja.

Članak 39.

Na temelju odluke o kupoprodaji poslovnoga prostora iz članka 38. ovoga Zakona Agencija za upravljanje državnom imovinom te župan, gradonačelnik Grada Zagreba, gradonačelnik, odnosno općinski načelnik i kupac sklopit će u roku od 90 dana od dana donošenja odluke ugovor o kupoprodaji poslovnoga prostora.

VI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 41.

Po odredbama ovoga Zakona Grad Zagreb, gradovi i općine mogu davati u zakup poslovne prostore koji su bili u društvenom vlasništvu s pravom korištenja Grada Zagreba, gradova i općina za koje se

vode postupci na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, do pravomoćnog okončanja tih postupaka.

Članak 42.

(1) Vlada Republike Hrvatske donijet će uredbu iz članka 33. stavka 1. i 2. i članka 40. stavka 2. ovoga Zakona u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s ovim Zakonom donijet će svoje opće akte koji će pobliže urediti kupoprodaju poslovnoga prostora u njihovom vlasništvu u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

4. ZAKON O NAJMU STANOVA

(„Narodne novine“, broj 91/96, 48/98, 66/98 i 22/06)

Članak 26.

„(1) Najmodavac je dužan ugovor o najmu stana kao i sve promjene glede visine najamnine dostaviti upravnom odjelu jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba te nadležnoj poreznoj upravi.

(2) Upravni odjel jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove stanovanja vodi popis stanova, najmodavaca, najmoprimaca i visine najamnine.

(2) Upravni odjel jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba nadležan za poslove stanovanja ustrojiti će popis iz članka 26. stavka 2. ovoga Zakona u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.“

Članak 51.

„Vlada Republike Hrvatske ili poglavarstva Grada Zagreba, općina ili gradova dužni su za stanove u svojem vlasništvu propisati uvjete i mjerila za davanje u najam tih stanova, u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovoga Zakona.“

5. ZAKON O CESTAMA

(„Narodne novine“, broj 84/2011)

Članak 100. – Pravni status nerazvrstane ceste

(1) Nerazvrstana cesta je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi.

(2) Nerazvrstana cesta se ne može otuđiti iz vlasništva JLS niti se na njoj mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja radi izgradnje građevina sukladno odluci predstavničkog tijela lokalne i područne samouprave, pod uvjetom da ne ometaju odvijanje prometa, sigurnost kretanja pješaka i održavanje nerazvrstane ceste.

(3) Nekretnina koja je izvlaštenjem, pravnim poslom ili na drugi način postala vlasništvo jedinice lokalne samouprave, a lokacijskom dozvolom je predviđena za građenje nerazvrstane ceste, ne može se otuđiti.

Članak 101. – Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige

(1) Nerazvrstana cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole, odnosno, izdavanjem drugog akta temeljem kojeg je dozvoljena uporaba građevine po posebnom propisu

(2) Nerazvrstana cesta upisuje se u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo JLS

Članak 130.

1) Površine koje se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi, koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ovim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona, postaju nerazvrstane ceste

2) Postojeći upisi u zemljišnim knjigama nerazvrstanih cesta iz stavka 1. ovoga članka u vlasništvu JLS zamijenit će se po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste - javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva JLS

3) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovoga članka koje nisu upisane u zemljišnim knjigama ili u tim knjigama nije upisano njihovo stvarno stanje, upisuju se u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista kojega nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišno-knjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

4) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovoga članka koje nisu evidentirane u katastru ili u katastru nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju odgovarajućeg geodetskog elaborata kojim je snimljeno izvedeno stanje, a kojega pribavlja i tijelu nadležnom za katastar dostavlja JLS, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 106. ovoga Zakona

5) Nerazvrstane ceste iz stavka 4. ovoga članka upisuju se u zemljišnu knjigu sukladno stavku 3. ovoga članka.

6) Nekretnine koje su prema ovom Zakonu nerazvrstane ceste i bile su u uporabi kao nerazvrstane ili javne ceste prije 1. siječnja 1997. godine, javno su dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu JLS na čijem se području nalaze.

Članak 131.

(1) Postojeći upisi u katastru i zemljišnim knjigama javnih cesta koje su sukladno ovom Zakonu postale gradske ceste zamijenit će po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva jedinice lokalne samouprave na temelju odluke iz članka 98. stavka 2. ovoga Zakona.

(2) Podatke o zemljišnoknjižnim česticama potrebne za promjenu upisa iz stavka 1. ovoga članka u zemljišnim knjigama, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

(3) Gradske ceste koje nisu evidentirane u katastru ili katastru nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju odluke iz članka 98. stavka 2. ovoga Zakona i odgovarajućeg geodetskog elaborata kojim je snimljeno izvedeno stanje, a kojega pribavlja i tijelu nadležnom za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 106. ovoga Zakona.

(4) Gradske ceste koje nisu upisane u zemljišnim knjigama ili u tim knjigama nije upisano njihovo stvarno stanje, upisuju se u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista kojega nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

Rješava pitanje upisa u gruntovnu knjigu ,kako ih Zakon naziva, "gradskih cesta" (to su one ceste koje su do sada bile javne a sada će ih biti dužni preuzeti u vlasništvo i održavanje veliki gradovi. Inače, zakon ovdje rabi termin "gradske ceste", iako se kroz ranije odredbe taj termin ne navodi, niti u definiranju pojmova, niti kasnije. Samo se spominje u prijelaznim i završnim odredbama. To je malo čudno i stvara zabunu, jer se te ceste upisuju u gruntovnu knjigu opet kao nerazvrstane ceste.

Članak 132.

(Nerazvrstane ceste iz članka 130. stavak 1. i 131. stavak 1. ovoga Zakona evidentiraju se u katastru i upisuju u zemljišnu knjigu kao nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo JLS na čijem se području nalaze, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.

Na upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta iz članka 130. stavak 1. i članka 131. stavak 1. ovoga Zakona na odgovarajući se način primjenjuju odredbe članka 127. ovoga Zakona.

Na evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta iz članka 130. stavak 1. i članka 131. stavka 1. ovoga Zakona ne primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja o parcelaciji građevinskog zemljišta te evidentiranju građevina u katastru i upisu u zemljišne knjige niti odredbe drugih zakona i propisa koje su protivne članku 130. i 131. ovoga Zakona i stavku 1. i 2. ovoga članka.

Evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige na način propisan člankom 130. i 131. ovoga Zakona i stavkom 1., 2. i 3. ovoga članka ne isključuje mogućnost njihova evidentiranja u katastru i upisa u zemljišne knjige na način propisan zakonima i drugim propisima iz stavka 3. ovoga članka.

6. ZAKON O GROBLJIMA

(„Narodne novine“, broj 19/98)

Članak 2.

„Groblja su komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba (u daljnjem tekstu: jedinice lokalne samouprave) na čijem području se nalaze.“

7. ZAKON O KONCESIJAMA

(„Narodne novine“, broj 125/08)

Članak 1.

„(1) Ovim se Zakonom uređuju postupci davanja koncesije, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja i prestanka koncesije te druga pitanja u vezi s koncesijama.

(2) U smislu ovog Zakona:

– *Koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra* jest ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.

– *Koncesija za javne radove* jest ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet izvođenje radova ili projektiranje i izvođenje radova, a koji se odnose na jednu ili više djelatnosti ili određenih zakonom kojim se uređuje pojedina koncesija ili navedenih u Dodatku I. propisa kojim se uređuje javna nabava, ako se naknada za javne radove sastoji ili samo od prava na gospodarsko korištenje radova ili od tog prava zajedno s plaćanjem.

– *Koncesija za javne usluge* jest ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet pružanje jedne ili više usluga u općem interesu ili određenih zakonom kojim se uređuje pojedina koncesija ili navedenih u Dodatku II. propisa kojim se uređuje javna nabava, ako se naknada za pružene usluge sastoji ili samo od prava na gospodarsko korištenje usluga ili od tog prava zajedno s plaćanjem.“

Članak 3.

„Davatelj koncesije može biti:

- a) Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, središnja tijela državne uprave, u ime Republike Hrvatske,
- b) nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ime jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te
- c) pravne osobe posebnim propisima ovlaštene za davanje koncesija.“

8. ZAKON O POTICANJU RAZVOJA MALOG GOSPODARSTVA

(„Narodne novine“, broj 29/02 i 63/07)

Članak 10.

„Nositelji provedbe Programa razvoja malog gospodarstva u smislu ovoga Zakona su:

- 1) Ministarstvo,
- 2) Hrvatska agencija za malo gospodarstvo,
- 3) jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave,
- 4) Hrvatska gospodarska komora
- 5).....“

Članak 11.

“(1) Ministarstvo nadzire i prati provedbu Programa i Godišnjeg plana provedbe Programa, analizira rezultate i izrađuje izvješća.

(2) Jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave izrađuju vlastite programe i planove, pripremaju informacijsko-dokumentacijske podloge za pripremu Programa, predlažu razvojne projekte, prate, analiziraju i izvještavaju o provedbi projekata i poticajnih mjera iz svog djelokruga.

(3) Hrvatska agencija za malo gospodarstvo usklađuje provedbu poticajnih mjera iz Programa, neposredno provodi mjere za koje je zadužena Programom, te prati, analizira i izvještava o postignutim rezultatima.

(4) Ostali nositelji Programa iz članka 10. ovoga Zakona, predlažu poticajne mjere i razvojne projekte iz svoje nadležnosti, neposredno provode mjere za koje su zaduženi Programom, te prate i izvještavaju o postignutim rezultatima.“

9. POTICAJNE MJERE

Članak 6.

„(1) Poticajne mjere i aktivnosti radi ostvarenja ciljeva razvoja malog gospodarstva, koje se utvrđuju Programom, odnose se na:

1.

4. davanje u zakup nekretnina i drugih infrastrukturnih objekata u vlasništvu Republike Hrvatske, pod pogodovanim uvjetima uključivo i bez naknade, te prodaja nekretnina i drugih infrastrukturnih objekata u vlasništvu Republike Hrvatske pod pogodovanim uvjetima,

5.“

9. ZAKON O VODAMA

(„Narodne novine“, broj 153/09)

VRSTE VODNIH GRAĐEVINA

Članak 22.

„Vodne građevine, s obzirom na njihovu namjenu, jesu:

1. regulacijske i zaštitne vodne građevine ...
2. komunalne vodne građevine:
 - 2.1. građevine za javnu vodoopskrbu – akumulacije, vodozahvati (zdenci, kaptaže i druge zahvatne građevine na vodnim tijelima), uređaji za kondicioniranje vode, vodospreme, crpne stanice, glavni dovodni cjevovodi i vodoopskrbna mreža,
 - 2.2. građevine za javnu odvodnju – kanali za prikupljanje i odvodnju otpadnih voda, mješoviti kanali za odvodnju otpadnih i oborinskih voda, kolektori, crpne stanice, uređaji za pročišćavanje otpadnih voda, uređaji za obradu mulja nastalog u postupku pročišćavanja otpadnih voda, lagune, ispusti u prijemnik i druge građevine pripadajuće ovim građevinama, uključujući sekundarnu mrežu;“

PRAVNI STATUS VODNIH GRAĐEVINA

Članak 23.

„Regulacijske i zaštitne vodne građevine i građevine za osnovnu melioracijsku odvodnju u vlasništvu su Republike Hrvatske.

Vodne građevine za melioracije, osim građevina iz stavka 1. ovoga članka, javna su dobra u javnoj uporabi i u vlasništvu su jedinica područne (regionalne) samouprave.

(3) Komunalne vodne građevine su javna dobra u javnoj uporabi, i u vlasništvu su javnoga isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave.“

10. ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI

(„Narodne novine“, broj 76/07, 38/09 i 55/11)

RJEŠENJE O UTVRĐIVANJU GRAĐEVNE ČESTICE

Članak 121.

(1) Kada za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica, odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu građevine, kada je obveza utvrđivanja tog zemljišta, odnosno čestice propisana posebnim zakonom ili kada vlasnik građevine želi promijeniti oblik i veličinu građevne čestice na kojoj je postojeća zgrada u skladu s dokumentom prostornog uređenja, parcelacija građevinskog zemljišta provodi se u skladu s rješenjem o utvrđivanju građevne čestice.

(2) Smatra se da za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica, odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu građevine:

- ako su na istoj katastarskoj čestici izgrađene dvije ili više građevina koje građevinski, funkcionalno ili tehničko-tehnološki nisu cjelina,
- ako je građevina izgrađena na dvije ili više katastarskih čestica,
- ako je građevina izgrađena na katastarskoj čestici čija je površina manja ili veća od površine propisane prostornim planom,

– ako je postojeća katastarska čestica, na kojoj je izgrađena građevina, takva da se ne može smatrati zemljištem nužnim za redovitu uporabu te građevine,

– ako se radi o građevini iz članka 128. stavka 1. podstavka 3. ovoga Zakona.

(3) Zahtjevu za donošenje rješenja iz stavka 1. ovoga članka prilaže se izvod iz katastarskog plana, odnosno njegova preslika na kojoj se određuju oblik i veličina građevne čestice.

(4) Rješenje iz stavka 1. ovoga članka, na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, donosi nadležno upravno tijelo iz članka 105. ovoga Zakona na temelju dokumenata prostornog uređenja i posebnih propisa, odnosno u skladu s pravilima struke, vodeći računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine.«.

(5) Protiv rješenja iz stavka 1. ovoga članka može se izjaviti žalba Ministarstvu.

OBVEZA PRODAJE ZEMLJIŠTA

Članak 128.

(1) Država te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su na zahtjev vlasnika zemljišta, odnosno građevine po tržišnoj cijeni prodati bez provedbe javnog natječaja:

– dio neizgrađenog zemljišta potrebnog za formiranje neizgrađene građevne čestice u skladu s detaljnim planom uređenja, ako taj dio ne prelazi 50% površine planirane građevne čestice,

– dio zemljišta potrebnog za formiranje izgrađene građevne čestice u skladu s detaljnim planom uređenja,

– zemljište koje čini građevnu česticu zgrade za koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju na temelju posebnog zakona kojim se uređuje ozakonjenje nezakonitih zgrada.

Predaja zemljišta u vlasništvo jedinice lokalne samouprave.

Članak 129.

(1) Vlasnik neizgrađenog zemljišta na kojemu je detaljnim planom uređenja ili urbanističkim planom uređenja planirano građenje građevina i uređaja komunalne ili druge infrastrukture ili druga građevina javne namjene koje ne može biti vlasnik, može ovo zemljište predati u vlasništvo jedinice lokalne samouprave.

(2) Na način iz stavka 1. ovoga članka može postupiti i vlasnik neizgrađenog zemljišta na kojemu ne može graditi jer se ne može formirati građevna čestica u skladu s detaljnim planom uređenja.

Članak 130.

(1) Vlasnik građevinskog zemljišta unutar granica građevinskog područja dužan je prije dobivanja lokacijske dozvole odnosno rješenja o uvjetima građenja, predati jedinici lokalne samouprave dio tog zemljišta koje je dokumentom prostornog uređenja određeno za građenje građevina ili uređaja komunalne infrastrukture koji služi njegovoj građevnoj čestici ili građevini koja će se izgraditi na toj čestici.

(2) Vlasnik građevinskog zemljišta unutar granica građevinskog područja dužan je prije dobivanja lokacijske dozvole, odnosno rješenja o uvjetima građenja s jedinicom lokalne samouprave ili drugom ovlaštenom osobom sklopiti ugovor o osnivanju služnosti provoza i/ili prolaza ili druge služnosti na svojoj građevnoj čestici ili građevini koja će na njoj biti izgrađena za korist građevine ili uređaja komunalne infrastrukture kada je to prema prostornom planu potrebno.

Članak 131.

(1) Za predano zemljište iz članka 129. i članka 130. stavka 1., odnosno osnovanu služnost odnosno iz članka 130. stavka 2. ovoga Zakona vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti predanog zemljišta u vrijeme predaje, odnosno u iznosu za koji je umanjena vrijednost nekretnine uslijed osnivanja služnosti.

(2) Naknadu iz stavka 1. ovoga članka dužna je isplatiti jedinica lokalne samouprave, odnosno osoba s kojom je sklopljen ugovor, najkasnije u roku od dvije godine od dana predaje zemljišta, odnosno sklapanja ugovora.

Članak 132.

(1) Zemljište iz članka 129. i članka 130. ovoga Zakona vlasnik predaje izjavom koju daje na zapisnik uredu državne uprave u županiji, odnosno Gradu Zagrebu.

(2) Ured državne uprave u županiji dužan je pozvati jedinicu lokalne samouprave da prisustvuje davanju izjave iz stavka 1. ovoga članka najmanje četrnaest dana prije davanja izjave.

(3) Ured državne uprave u županiji dužan je izjavu iz stavka 1. ovoga članka u tri primjerka uručiti zastupniku jedinice lokalne samouprave, odnosno bez odlaganja dostaviti jedinici lokalne samouprave u čije je vlasništvo predano zemljište.

(4) Ured državne uprave, odnosno Grad Zagreb na prijedlog vlasnika zakazuje raspravu u svrhu sporazumnog utvrđivanja naknade za predmetno zemljište.

(5) Ako vlasnik i jedinica lokalne samouprave ne postignu sporazum u pogledu naknade nadležni sud će ovu naknadu na zahtjev vlasnika odrediti u izvanparničnom postupku.

PRAVO PRVOKUPA

Članak 133.

(1) Vlada, predstavničko tijelo županije, Grada Zagreba, velikog grada, grada i općine (u daljnjem tekstu: nositelj prava prvokupa) može odlukom odrediti područje na kojemu ima pravo prvokupa nekretnina potrebnih za građenje građevina iz članka 123. podstavka 5. ovoga Zakona.

(2) Područje iz stavka 1. ovoga članka određuje se na katastarskoj ili odgovarajućoj posebnoj geodetskoj podlozi, tako da je nedvojbeno na koje se nekretnine odnosi pravo prvokupa.

(3) Odluka iz stavka 1. ovoga članka objavljuje se u „Narodnim novinama“, odnosno službenom glasilu županije, Grada Zagreba, velikog grada, grada i općine.

(4) Odluka iz stavka 1. ovoga članka dostavlja se nadležnom zemljišnoknjižnom sudu i nadležnom područnom uredu za katastar državne geodetske uprave odnosno Gradskom uredu za katastar i geodetske poslove Grada Zagreba (u daljnjem tekstu: katastarski ured).

Članak 134.

(1) Vlasnik nekretnine na području na kojemu postoji pravo prvokupa koji namjerava prodati ovu nekretninu dužan je putem javnog bilježnika istu ponuditi na prodaju nositelju prava prvokupa i priopćiti mu cijenu i uvjete prodaje.

(2) Ako nositelj prava prvokupa kojemu je stavljena ponuda ne izjavi u roku od šezdeset dana od dana priopćenja ponude da prihvaća ponudu, vlasnik nekretnine može istu prodati drugom, ali samo pod istim uvjetima ili za višu cijenu.

(3) Kada se prema uvjetima prodaje cijena treba u cijelosti ili djelomice isplatiti u novcu, izjava o prihvaćanju ponude može imati učinak samo ako nositelj prava prvokupa kome je stavljena ponuda vlasniku nekretnine ili kod javnog bilježnika, odnosno nadležnog suda deponira cijeli iznos koji se prema ponudi treba isplatiti u novcu.

Članak 135.

(1) Sklapanje ugovora o kupoprodaji nekretnine protivno članku 134. ovoga Zakona razlog je za poništenje tog ugovora.

(2) Tužba za poništenje ugovora iz stavka 1. ovoga članka ne može se podnijeti nakon proteka tri godine od dana njegova sklapanja.

11. ZAKON O TURISTIČKOM I OSTALOM GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU NEPROCIJENJENOM U POSTUPKU PRETVORBE I PRIVATIZACIJE

(„Narodne novine“, broj 92/10)

II. TURISTIČKO ZEMLJIŠTE

2. TURISTIČKO ZEMLJIŠTE NA KOJIMA SU IZGRAĐENI HOTELI I TURISTIČKA NASELJA

Članak 18.

„Kada je u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije u vrijednosti društvenoga kapitala društvenog poduzeća procijenjena vrijednost građevine (hotel ili drugi objekt u turističkom naselju) bez zemljišta, trgovačko društvo vlasnik je građevine i zemljišta ispod građevine (zemljišta tlocrtne površine).“

Članak 19.

„Kada je u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije u vrijednosti društvenoga kapitala društvenog poduzeća procijenjena vrijednost građevine i dio zemljišne čestice na kojoj je izgrađena građevina, a u postupku pretvorbe nije formirana posebna zemljišna čestica procijenjenog zemljišta, trgovačko društvo vlasnik je procijenjenog zemljišta i građevine.“

Članak 20.

„Preostalo turističko zemljište na kojem je društveno poduzeće imalo pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja, a koje nije procijenjeno u vrijednosti društvenoga kapitala vlasništvo je jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi to zemljište.“

Članak 21.

„Jedinica lokalne samouprave ne može otuđiti niti na drugi način raspolagati zemljištem stečenim na temelju članka 20. ovoga Zakona, osim davanja koncesije i osnivanja prava građenja sukladno dokumentima prostornog uređenja.

Iznimno od stavka 1. ovoga članka jedinica lokalne samouprave:

- može prenijeti pravo vlasništva na Republiku Hrvatsku bez naknade,
- prodat će trgovačkom društvu, na njegov zahtjev, zemljište za koje je na temelju posebnog propisa utvrđeno da služi za redovitu uporabu građevine, po tržišnoj cijeni.

Trgovačko društvo ima pravo u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona podnijeti zahtjev jedinici lokalne samouprave za dobivanje koncesije na zemljištu iz članka 20. ovoga Zakona.

Ako trgovačko društvo u roku iz stavka 3. ovoga članka ne podnese zahtjev za dobivanje koncesije, koncesija se više ne može dati na temelju zahtjeva, a jedinica lokalne samouprave objavit će obavijest o namjeri davanja koncesije.

Pravni poslovi sklopljeni protivno odredbama ovoga članka su ništetni.

Način, postupak i uvjete procjene vrijednosti i prodaje nekretnina iz stavka 2. ovoga članka, te način, postupak i uvjete za dobivanje koncesije iz stavka 3. ovoga članka, propisat će Vlada Republike Hrvatske posebnom uredbom.“

12. ZAKON O UREĐIVANJU IMOVINSKOPRAVNIH ODNOSA U SVRHU IZGRADNJE INFRASTRUKTURNIH GRAĐEVINA

(„Narodne novine“, broj 80/11)

Članak 1.

„(1) Ovim se Zakonom, u cilju osiguravanja pretpostavki za učinkovitije provođenje projekata vezano za izgradnju infrastrukturnih građevina od interesa za Republiku Hrvatsku i u interesu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, radi uspješnijeg sudjelovanja u Kohezijskoj politici Europske unije i u korištenju sredstava iz fondova Europske unije, uređuje rješavanje imovinskopravnih odnosa i oslobođenje od plaćanja naknada za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja, na zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske i vlasništvu jedinica lokalne, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave.

(2) Ovim se Zakonom uređuje i rješavanje imovinskopravnih odnosa i oslobođenje od plaćanja naknada za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja, na zemljištu kojega je vlasnik ili kojim upravlja pravna osoba u vlasništvu Republike Hrvatske ili pravna osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska te na zemljištu kojega je vlasnik pravna osoba u vlasništvu ili čiji je osnivač, odnosno čiji su osnivači jedinice lokalne, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave.“

Članak 2.

„Ovaj se Zakon primjenjuje na međusobne imovinskopravne odnose i pitanje naknada za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja osoba javnog prava iz članka 3. stavka 2. ovoga Zakona, kada se ta prava stječu radi izgradnje infrastrukturnih građevina.“

Članak 3.

„(1) Infrastrukturne građevine, u smislu ovoga Zakona, jesu građevine prometne, javne, komunalne i druge infrastrukture, za čiju izgradnju je utvrđen interes Republike Hrvatske prema Zakonu o izvlaštenju ili prema posebnom zakonu, kao što su ceste, vodne građevine, komunalni objekti, željeznička infrastruktura i slično.

(2) Osoba javnog prava, u smislu ovoga Zakona, jest Republika Hrvatska, jedinica lokalne samouprave, jedinica područne (regionalne) samouprave i pravne osobe iz članka 1. stavka 2. ovoga Zakona.“

Članak 4.

„(1) Ne plaćaju se naknade za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja kada to pravo stječu osobe javnog prava, međusobno jedne od drugih, na njihovu zemljištu potrebnom za izgradnju infrastrukturnih građevina.

(2) Pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske i pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska, koje upravljaju infrastrukturnim građevinama u vlasništvu Republike Hrvatske, ne plaćaju naknadu za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja drugim pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske i pravnim osobama čiji je osnivač Republika Hrvatska koje upravljaju zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske na kojem se grade infrastrukturne građevine.“

Članak 5.

„(1) Osoba javnog prava, u svrhu izgradnje infrastrukturne građevine, na zemljištu stječe pravo vlasništva, pravo služnosti i/ili pravo građenja koje je za tu infrastrukturnu građevinu određeno posebnim zakonom, odnosno, ono od tih prava, koje za vlasnika zemljišta predstavlja najmanji teret, a kojim se omogućava ostvarenje svrhe izgradnje infrastrukturne građevine.

- (2) Imovinskopravni odnosi između vlasnika zemljišta i vlasnika infrastrukturne građevine uređuju se ugovorom.
- (3) Ugovor iz stavka 2. ovoga članka je osnova za provedbu prava stečenih prema ovom Zakonu u zemljišnoj knjizi i drugim javnim registrima.“

PREPORUKE ZA IZMJENU I DOPUNU ZAKONA

U smjernicama za poboljšanje postojećeg zakonskog okvira u oblasti imovine i raspolaganja imovinom jedinica lokalnih samouprava nastoji se ukazati na postojanje određenih problema u zakonima iz ove oblasti (pravne praznine, dvojbenost pojedinih odredbi i međusobne kolizije propisa) uz predlaganje primjerenog načina njihova otklanjanja, sve u cilju njihove lakše, svrsishodnije i usklađenije primjene u praksi.

ZAKON O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

(„Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09)

Postojeći zakonski okvir u oblasti imovine i raspolaganja imovinom jedinica lokalnih samouprava obuhvaća više općih i posebnih zakona. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kao općim propisom za lokalnu i područnu samoupravu, utvrđena je nadležnost tijela lokalne samouprave za raspolaganje imovinom. Nakon što su ukinuta Gradska poglavarstva, kao tijela koja su ranije bila nadležna za raspolaganje imovinom gradova i općina, zakonodavac je nadležnost za raspolaganje imovinom podijelio između izvršnog čelnika i predstavničkog tijela, na način da je raspolaganje imovinom od strane Gradonačelnika ograničio iznosom koji ne prelazi pojedinačnu vrijednost imovine od 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, a najviše do 1.000.000 kuna. Većom pojedinačnom vrijednošću imovine od navedene raspolaže gradsko (općinsko) vijeće.

Iako je početak primjene ovog propisa donio određene poteškoće, prije svega radi jednostavnijeg načina raspolaganja imovinom kada je za raspolaganje nadležno samo jedno tijelo, a onda i radi različitih tumačenja izraza „pojedinačna vrijednost imovine“, a time i različite primjene odredbe o cenzusu vrijednosti imovine o kojoj odlučuje Gradonačelnik, može se reći da su gradovi i općine u dvogodišnjem provođenju ovog propisa uglavnom ujednačile praksu na ovom području. No, mora se priznati da je ovakav način raspolaganja imovinom složen, te da je stvorio i određena stanja koja nisu uvijek logična. Primjerice, kada se radi o otkupu imovine za određeni projekt (npr. otkup zemljišta za novu nerazvrstanu prometnicu i sl.), kada je predmet otkupa više katastarskih čestica različitih vrijednosti, primjena postojeće odredbe o nadležnosti za raspolaganje imovinom dovodi do situacije u kojoj pojedinačnu odluku o otkupu katastarskih čestica obuhvaćenih jednim projektom donose i Gradonačelnik i Gradsko vijeće, ovisno o tome kolika je pojedinačna vrijednost svake od čestica obuhvaćenih projektom. Ovakve situacije otežavaju i vremenski produžuju donošenje odluka o otkupu, te još uvijek ostavljaju prostor da se u istim situacijama događaju različita tumačenja, a time i različita primjena ovih propisa o nadležnosti tijela jedinica lokalnih samouprava za raspolaganje imovinom.

PREPORUKA:

- » Predlažemo da se kod razgraničenja nadležnosti izvršnog i predstavničkog tijela doda odredba koja će u praksi olakšati rad jedinicama lokalnih samouprava na području raspolaganja nekretninama i to na način da se u članku 48., stavku 1. izmijeni točka 6., a da postojeća točka 6. postane točka 7. i to na način da točka 6 glasi:

„6. Odlučuje o drugim načinima raspolaganja nekretninama (uspostavom prava građenja, upisom hipoteke na nekretnini, upisom služnosti na nekretnini i sl.) i pokretninama, ako posebnim zakonima nije drugačije propisano.“

ZAKON O VLASNIŠTVU I DRUGIM STVARNIM PRAVIMA

(“Narodne novine”, broj: 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09 i 153/09)

Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima kao općem propisu iz područja vlasništva i drugih stvarnih prava određen je način postupanja nadležnih tijela jedinica lokalnih samouprava pri raspolaganju imovinom. Ovim Zakonom određeno je da nekretninu u vlasništvu jedinica lokalnih samouprava tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu otuđiti ili njome na drugi način raspolagati samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako zakonom nije drukčije određeno.

Propisane su i određene iznimke od utvrđenog općeg pravila u slučajevima kad pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu jedinica lokalnih samouprava stječu Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ako je to u interesu i cilju općega gospodarskog i socijalnog napretka njezinih građana.

Također, u članku 391., stavak 3. Zakona otvorena je mogućnost da zemljište u vlasništvu lokalne jedinice, tijela nadležna za njihovo raspolaganje, mogu prodati po utvrđenoj tržišnoj cijeni bez provedbe javnog natječaja, u dva određena slučaja i to:

- osobi kojoj je dio tog zemljišta potreban za formiranje neizgrađene građevne čestice u skladu s lokacijskom dozvolom ili detaljnim planom uređenja, ako taj dio ne prelazi 20 % površine planirane građevne čestice i
- osobi koja je na zemljištu u svom vlasništvu, bez građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta nadležnog tijela državne uprave, izgradila građevinu u skladu s detaljnim planom uređenja ili lokacijskom dozvolom, a nedostaje joj do 20% površine planirane građevne čestice, pod uvjetom da se obveže da će u roku od jedne godine od dana sklapanja kupoprodajnog ugovora ishoditi građevinsku dozvolu.

Jedinice lokalne samouprave su kroz dugogodišnje iskustvo u primjeni članka 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima uočile potrebu njegove korekcije u više pravaca, od potrebe da se dopuni članak u dijelu kojim se propisuje mogućnost raspolaganja nekretninama bez raspisivanja javnog natječaja na sve slučajeve u kojima nije svrsishodno javni natječaj raspisivati, zatim potrebe da se dva postojeća slučaja u kojima se ne mora raspisivati javni natječaj usklade s najnovijim izmjenama Zakona o prostornom uređenju i gradnji, te potrebe da se propišu različiti načini utvrđivanja tržišne vrijednosti nekretnina kako bi se izbjeglo plaćanje visokih naknada za izvršenu procjenu vrijednosti nekretnine od strane ovlaštenih sudskih vještaka i kako bi postojeći načini utvrđivanja tržišne vrijednosti nekretnina, stvoreni primjerima pozitivne prakse u jedinicama lokalnih samouprava, dobili potrebnu zakonsku formu.

PREPORUKE:

- » Izmijeniti članak 391., stavak 3. alineja 1. i 2. na način da se isti uskladi s odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji kojim je povećan postotak površine zemljišta koji se može prodati osobi radi formiranja neizgrađene građevne čestice s 20% na 50% površine građevne čestice.
- » Dopuniti članak 391. stavak 3. na način da se otvori mogućnost neprovođenja javnog natječaja za raspolaganje nekretninama i u svim drugim slučajevima u kojima ne postoji opravdanost raspisivanja javnog natječaja, a u kojima se javni natječaj do sada provodio isključivo radi zadovoljenja zakonske forme i izbjegavanja neugodne situacije poništavanja ugovora o raspolaganju imovinom jedinica lokalne samouprave. U tom smislu predlažemo da se zakonom utvrdi da se javni natječaj za raspolaganje nekretninama ne provode i u sljedećim slučajevima:
 - U slučaju postojanja suvlasničke zajednice na nekoj nekretnini, u kojima je jedan od suvlasnika jedinica lokalne samouprave, može se neposrednom pogodbom prodati ili dati u zakup ili najam svoj suvlasnički dio drugom suvlasniku ili drugim suvlasnicima, neovisno o tome da li se suvlasnička zajednica može razvrgnuti fizičkom diobom nekretnine, ako je to u njenom gospodarskom interesu, o čemu odluku donosi tijelo nadležno za raspolaganje nekretninama.
 - U slučaju zamjene nekretnina, kada je u interesu jedinice lokalne samouprave (radi njenog gospodarskog, kulturnog, infrastrukturnog ili sličnog razvoja) kupnja određene nekretnine, a vlasnik te nekretnine pristaje na zamjenu s nekretninom u vlasništvu u njenom vlasništvu koja joj nije potrebna za njen daljnji razvoj utvrđen i podržan planovima prostornog uređenja. Odluku o opravdanosti zamjene nekretnina donosi tijelo nadležno za raspolaganje nekretninama.

- U slučajevima razrješenja spornih imovinsko pravnih odnosa između jedinice lokalne samouprave i trećih osoba (primjerice građenje na tuđem zemljištu i sl.), u slučajevima kada su ispunjeni uvjeti za izvlaštenje po propisima o izvlaštenju i sl.
 - U slučaju izgradnje plinovoda ili toplovoda, kada je investitor izgradnje plinovoda ili toplovoda tvrtka koja ima koncesiju na distribuciji plina na području jedinice lokalne samouprave i koja istovremeno nije tvrtka u njenom pretežitom vlasništvu ili vlasništvu države i županije.
 - U slučaju izgradnje stanova iz socijalno poticane stanogradnje,
 - U slučajevima određenim u Zakonu o prostornom uređenju i gradnji,
 - U slučajevima propisanim drugim posebnim zakonima
- » Članak 391. stavak 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima treba dopuniti na način da se propišu mogući načini izračuna tržišne vrijednosti nekretnine, odnosno propisati da se izračun tržišne vrijednosti nekretnine može utvrditi na jedan od sljedećih načina:
- Pravilnikom o cjeniku građevinskog i poljoprivrednog zemljišta kojeg donosi predstavničko tijelo, posebno za svaku vrstu zemljišta i za različite oblike raspolaganja, te uz propisivanje parametara koji utječu na vrijednost zemljišta (područje na kojem se zemljište nalazi, namjena zemljišta, iskoristivost zemljišta, postojanje prilaza nekretnini s javne ili nerazvrstane ceste, oblik parcele, postojanje priključaka na infrastrukturu, i drugih odgovarajućih parametara). Pravilnik se ažurira po potrebi, uz uvažavanje novih tržišnih prilika;
 - Putem Povjerenstva za utvrđivanje vrijednosti neizgrađenog građevinskog zemljišta i poljoprivrednog zemljišta koje može osnovati predstavničko tijelo;
 - Procjenom građevinskog ili poljoprivrednog zemljišta putem nadležne Porezne uprave;
 - Procjenom po ovlaštenom sudskom vještaku. Ovaj način procjene tržišne vrijednosti nekretnina isključiv je način procjene za izgrađene objekte odnosno za izgrađeno građevinskog zemljište;
 - Pravilnikom o početnim cijenama za prodaju i zakup državnog poljoprivrednog zemljišta (isključivo za utvrđivanje vrijednosti poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave).
 - Smatramo potrebnim zakonom definirati različite načine utvrđivanja vrijednosti nekretnina kako bi se normirala postojeća pozitivna praksa pri utvrđivanju vrijednosti nekretnina, te kako se makar u jednostavnijim slučajevima procjene nekretnina ne bi morale plaćati visoke naknade sudskim vještacima što je do sada bio slučaj.

ZAKON O ZAKUPU I KUPOPRODAJI POSLOVNOG PROSTORA

("Narodne novine" broj 125/11)

U oblasti zakupa poslovnog prostora donesen je novi Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora kojim gotovo nisu mijenjane opće odredbe zakupa, zasnivanje zakupa, prava i obveze ugovornih strana te prestanak zakupa, već su te odredbe identične načinu na koji je ista materija regulirana dosadašnjim Zakonom o zakupu o prodaji poslovnih prostora ("Narodne novine", broj 91/96, 124/97, 174/04 i 38/09). Novine koje je Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora donio u glavnini se odnose se na kupoprodaju poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, županija, Grada Zagreba, gradova i općina, a za koje smatramo da nisu u interesu jedinica lokalne samouprave jer bi se mogle negativno odraziti na njihovo poslovanje.

Odredbama kojima se omogućuje kupoprodaja zakupljenih poslovnih prostora očita je namjera zakonodavca da dodatno zaštiti postojeće zakupce koji nemaju vlastiti poslovni prostor, iako smatramo da uz primjenu članka 6. Zakona postojeći zakupci koji uredno podmiruju zakupninu i izvršavaju druge obveze iz ugovora o zakupu nisu u neizvjesnosti oko njihovog prava na korištenje prostora, obzirom da je jedinica lokalne samouprave dužna prije isteka ugovora o zakupu postojećem zakupcu ponuditi zaključenje novog ugovora.

Za negativnu ocjenu tih odredbi više je razloga, a kao najznačajnije među njima navodimo sljedeće:

- Neopravdano je zadiranje države u vlasnička prava jedinice lokalne samouprave propisivanjem

obveze da se mora donijeti odluka o uvjetima i načinu na koji se poslovni prostori mogu prodavati. Smatramo da je to nedopustivo jer poslovni prostori su nekretnine kao i svaka druga nekretnina i nema niti jednog opravdanog razloga da se jedinicama lokalne samouprave nameću posebna pravila za njihovu prodaju mimo njihove samostalne volje.

- Neopravdano je i neustavno postojećim zakupcima koji su stekli zakonom propisane uvjete davati mogućnost izravne kupnje zakupljenog poslovnog prostora, bez javnog natječaja, jer su na taj način stavljeni u povoljniji položaj u odnosu na druge privredne subjekte koji su zainteresirane za kupnju tog poslovnog prostora. Time se narušava slobodno tržište nekretnina, a neprovođenjem javnog natječaja u ovom slučaju ujedno se umanjuje mogućnost jedinicama lokalne samouprave da od prodaje prihode proračunska sredstva u visini onih sredstava koja bi mogla ostvariti kada bi poslovni prostor prodavala putem javnog natječaja.
- Navedene odredbe mogu se činiti vrlo efikasnim za rješavanje trenutnih problema oko proračunskih deficita jedinica lokalne samouprave uzrokovanih posljedicama recesije, ali gledajući dugoročno, rješavanje proračunskih deficita rasprodajom vlastite imovine za jedinice lokalne samouprave je poguban jer se trajno lišavaju sigurnog proračunskog prihoda od ubranih zakupnina. Naime, ovim odredbama potiču se jedinice lokalne samouprave na negospodarsko raspolaganje nekretninama jer se zanemaruje činjenica da je prihod od zakupa poslovnog prostora, posebno kod jedinica lokalne samouprave koje imaju puno poslovnih prostora, značajan izvor proračunskog prihoda, te da je taj prihod, pored poreznih prihoda, jedan od rijetkih nenamjenskih prihoda kojim se može podmiriti bilo koji proračunski rashod, a upravo takvih prihoda ima nedovoljno.

PREPORUKE:

- » Predlaže se brisati odredbe Zakona koje se odnose na propisanu obvezu jedinica lokalne samouprave da donesu odluku o uvjetima i načinu na koji se poslovni prostori mogu prodavati i brisati odredbe Zakona u kojima je jedinica lokalne samouprave dužna donijeti popis poslovnih prostora koje namjerava dati na prodaju jer je raspolaganje nekretninama u smislu prodaje određeno Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, a ne propisom koji primarno regulira zakup poslovnih prostora. Osim toga, nije opravdano jedinici lokalne samouprave nametati posebna pravila za prodaju poslovnih prostora mimo njihove samostalne volje.
- » Predlaže se mijenjati Zakon u dijelu koji se odnosi na povlasticu danu postojećim zakupcima koji su stekli zakonom propisane uvjete da bez javnog natječaja mogu kupiti zakupljeni poslovni prostor jer su na taj način neopravdano stavljeni u povlašten položaj u odnosu na druge privredne subjekte koji su zainteresirani za kupnju tog poslovnog prostora, što je u suprotnosti sa člankom 49. Ustava Republike Hrvatske.

Ukoliko je namjera zakonodavca da se Zakonom omogući privrednim subjektima koji nemaju vlastiti poslovni prostor da kupe zakupljeni poslovni prostor, takva prodaja se ovim Zakonom može omogućiti ali na način da se zakupcima koji ispunjavaju uvjete za kupnju dade prednost pri kupnji zakupljenog poslovnog prostora u slučaju da je jedinica lokalne samouprave donijela odluku o njegovoj prodaji, ali uz obvezu da se jave na javni natječaj i uz prihvat najviše cijene postignute na javnom natječaju.

Također, trebalo bi propisati da jedinica lokalne samouprave natječaj za prodaju poslovnog prostora koji je u zakupnom odnosu može prodati tek po isteku ugovora o zakupu.

Na taj će se način omogućiti postojećim zakupcima da dođu do poslovnog prostora, istovremeno se neće ugroziti tržišno natjecanje, a formiranjem prodajne cijene za tu nekretninu natječajem omogućit će se da jedinica lokalne samouprave od prodaje te nekretnine prihode sredstva u visini realne tržišne cijene.

- » Ovim Zakonom, u opravdanim slučajevima, moglo bi se dopustiti da se postojećem zakupcu koji je koristio i ostvario pravo prednosti kupnje poslovnog prostora priznaju neamortizirana ulaganja u zakupljeni poslovni prostor na način da mu se najviše do 30 % smanji cijena poslovnog prostora određena u natječajnom postupku, ali samo u slučaju da je dodatna ulaganja u taj poslovni prostor učinio na vlastiti trošak i uz znanje i suglasnost zakupodavca, te uz predočenje računa o stvarnim troškovima koje je imao za ta dodatna ulaganja.

U iznimnim slučajevima, ako iz opravdanog razloga zakupac nema račune o izvršenim dodatnim ulaganjima, izračun dodatnih ulaganja može biti povjeren ovlaštenom sudskom vještaku.

- » Ukoliko je smisao ovoga Zakona da se definiraju uvjeti pod kojima zakupci, odnosno korisnici ostvaruju pretpostavku za kupnju poslovnog prostora prema odredbi članka 34. stavka 4. i 5. ovoga Zakona, onda se predlaže Zakonom propisati uvjete za kupoprodaju poslovnog prostora, a ne definirati kategoriju zakupnika, odnosno korisnika koji mogu kupiti poslovni prostor.

- » Ovim Zakonom trebalo bi radi pravne sigurnosti cjelovito urediti zakupne odnose i ne bi se trebalo pozivati na podrednu primjenu općeg propisa obveznog prava o zakupu iz jednostavnog razloga što se to u dosadašnjoj praksi često pokazalo dvojbenim. Primjerice, kod odredbe članka 22. ovoga Zakona u kojem je propisano da ugovor o zakupu poslovnog prostora sklopljen na određeno vrijeme prestaje istekom vremena na koji je sklopljen, postavlja se pitanje da li se ovdje primjenjuje odredba o prešutnom obnavljanju ugovora primjenom članka 546. Zakona o obveznim odnosima ili je ovdje potrebno utvrditi pravu volju stranaka.
- » Predlažemo da se Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora ne primjenjuje na pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu gradova, županija i Grada Zagreba ili podredno, da se ovim Zakonom propiše izuzeće od obveze provođenja javnog natječaja za zakup poslovnog prostora kada poslovne prostore u zakup daju pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu općina, gradova, županija i Grada Zagreba koji poslovne prostore u zakup daju temeljem općih uvjeta poslovanja i cjenika s utvrđenim zakupninama koje donosi nadležno tijelo te pravne osobe.

Ovaj prijedlog daje se radi problema koje imaju trgovačka društva kojima su osnivači jedinice lokalne samouprave, posebno komunalna društva, kada daju poslovne prostore u zakup. Naime, na navedena trgovačka društva primjenjuje se zakonska obveza raspisivanja javnih natječaja za zakup poslovnih prostora kada te poslovne prostore daju u zakup u okviru obavljanja trgovačke djelatnosti, a iz te obveze proizlazi niz problema koji ta društva stavljaju u neravnotežan položaj u odnosu na druge tržišne subjekte.

Činjenica je da je velikim komunalnim društvima u Republici Hrvatskoj djelatnost davanja u zakup poslovnih prostora važan izvor prihoda, a obveza provođenja javnog natječaja za zakup poslovnih prostora, radi dugotrajnosti postupka, dovodi ih u neravnotežan položaj u odnosu na konkurenciju na tržištu, što kao krajnju posljedicu ima neefikasno popunjavanje praznih prostora obzirom da potencijalni zakupci kojima skladišni prostori trebaju odmah i na kraći period ne mogu čekati provođenje formalne procedure raspisivanja javnih natječaja, već zakupljuju poslovne prostore, (uglavnom skladišta, dijelove skladišta i tzv „boxove“ kod njihovih konkurenata.

ZAKON O CESTAMA

(„Narodne novine“, broj 125/11)

Poseban problem za JLS predstavljala je činjenica da niti jednim Zakonom nije bilo propisano vlasništvo ili drugi odgovarajući oblik raspolaganja JLS na nerazvrstanim cestama iako se radilo o gotovo najvažnijoj komunalnoj infrastrukturi o kojoj je dužna skrbiti JLS, pogotovo u svjetlu činjenice da je razgranata i dobro održavana mreža nerazvrstanih cesta na području JLS jedna od važnijih pretpostavki njenog gospodarskog i ukupnog društvenog razvoja.

Dosadašnje nedopustivo skromno zakonsko određenje nerazvrstanih cesta iscrpilo se u odredbi članka 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je bilo utvrđeno daje održavanje nerazvrstanih cesta komunalna djelatnost, te da se pod tim pojmom razumijeva održavanje površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste. Ovakva definicija nerazvrstane ceste istu označava kao cestu koja je toliko malo važna da nije bilo potrebe jasno propisivati njezin status kao važne imovine JLS, već je bilo dovoljno da se JLS označi kao pravna osoba koja ju je dužna održavati kako bi i dalje ostala u funkciji površine koja se koristi za promet po bilo kakvoj osnovi. Treba međutim istaknuti da po svojoj namjeni, načinu korištenja i održavanja, nerazvrstane ceste nisu ništa manje „javne“ i ništa manje važne od javnih cesta (državnih ili županijskih), te da ne postoji niti jedna bitna kvalitativna razlika između jednih i drugih. Zbog toga je upitan i sam naziv „nerazvrstane ceste“ jer isti navodi na pomisao da su te ceste manje važne i manjeg stupnja opremljenosti od onih koje se nazivaju javnim cestama. Nije rijedak slučaj, međutim, da su neke nerazvrstane ceste u puno boljem stanju opremljenosti nego državne ili županijske ceste.

Postojeći problem mogao se vrlo jednostavno i puno ranije riješiti na nekoliko sljedećih načina:

- a. Donošenjem Zakona o nerazvrstanim cestama kojim bi se na cjelovit način riješila sva pitanja vezana uz nerazvrstane ceste
- b. Dopunom Zakona o komunalnom gospodarstvu odredbama o vlasničkim pravima JLS na nerazvrstanim cestama

- c. Dopunom Zakona o javnim cestama odredbama o nerazvrstanim cestama kojim bi se na cjelovit način riješila sva pitanja vezana uz nerazvrstane ceste, onako kako je to definirano i za javne ceste.

Neriješeni zakonski status nerazvrstanih cesta posebno je bio problematičan u dijelu koji se odnosio na uknjižbu tih nekretnina u zemljišnu knjigu, a u tom pogledu, do sada je postojala vrlo šarolika praksa sudova o načinu i obliku njihovog upisa. Pojedini sudovi nerazvrstane ceste upisivali su u gruntovnu knjigu kao vlasništvo jedinice lokalne samouprave, drugi su ih tretirali kao opća dobra s pravom upravljanja i održavanja jedinice lokalne samouprave, a ostali su nerazvrstane ceste upisivali u gruntovnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi s pravom vlasništva jedinice lokalne samouprave, onako kako su ti upisi bili određeni za javne ceste, prema Zakonu o javnim cestama, što je ujedno bio i najprimjereniji način upisa nerazvrstanih cesta u gruntovnu knjigu obzirom da je jedinicama lokalne samouprave omogućavao njihovo nesmetano građenje, održavanje, izvlaštenje, kao i sudsku zaštitu.

Degradacija nerazvrstanih cesta u odnosu na javne ceste očitovala se i u činjenici da je Zakonom o javnim cestama bilo određeno da se u svezi s postupkom izvlaštenja za potrebe izgradnje javne ceste mogla izdati građevinska dozvola, odnosno potvrda glavnog projekta i dopustiti ulazak u posjed nekretnine i prije nego li su pravomoćno bili riješeni svi imovinsko pravni odnosi. Kako navedenu mogućnost u postupku izvlaštenja nije imala i jedinica lokalne samouprave, to je u odnosu na državu i županiju bila u postupku izvlaštenja izložena nerazumnim zahtjevima i ucjenama vlasnika zemljišta za ishođenjem naknade za izvlaštene nekretnine koje ulaze u trasu ceste, po cijenama koje su znatno više od tržišnih cijena. Ovo je kočilo rješavanje imovinsko pravnih poslova i izdavanje građevinskih dozvola u razumnom roku te u konačnici činilo upitnim trenutak kada će se moći započeti s izgradnjom nerazvrstane ceste.

Iz dugogodišnjih zakonodavnih propusta i pravnih praznina oko nerazvrstanih cesta i drugih posebnih nekretnina, posebno oko komunalne infrastrukture kojom upravlja jedinica lokalne samouprave, moglo se zaključiti da zakonodavcu nije stalo do imovine jedinice lokalne samouprave u jednakoj mjeri kao i do državne imovine, ali donošenjem najprije Zakona o vodama, kojim komunalne vodne građevine (kako zakon naziva vodovodnu i kanalizacijsku mrežu) postaju javna dobra u javnoj uporabi i u vlasništvu su javnog isporučitelja vodne usluge ili jedinice lokalne samouprave, a potom i Zakona o cestama kojim se konačno na odgovarajući način rješava vlasnički status nerazvrstanih cesta, zaključuje se da zakonodavac konačno potpuno mijenja stav o imovini jedinice lokalne samouprave, te da ona dobiva odgovarajući zakonski status.

Zakon o grobljima bio je jedan od rijetkih i pozitivnih primjera zakona u kojima je zakonodavac na vrijeme propisao da je vlasnik groblja i grobljanske infrastrukture jedinica lokalne samouprave. Navedeno je omogućilo nesmetanu uknjižbu gradova i općina na grobljima i mrtvačnicama. Postavlja se pitanje kako je bilo moguće da se vlasnički status groblja riješi tako brzo nakon donošenja Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima jednom jedinom, ali odgovarajućom zakonskom odredbom, a da se toliko dugo čekalo zakonsko rješavanje vlasničkog statusa na drugim nekretninama i infrastrukturnim građevinama kojima upravlja jedinica lokalne samouprave, pogotovo u svjetlu činjenice da su se zakoni kojima se to moglo učiniti nebrojeno puta mijenjali ili su se donosili novi.

Novi zakon o cestama, nakon svih dotadašnjih problema s nerazvrstanim cestama primljen je s oduševljenjem od svih onih koji se nerazvrstanim cestama moraju baviti na bilo koji način, a posebno se to odnosi na jedinice lokalne samouprave koje su konačno postale njihovi vlasnici, potom na sudove koji su konačno dobili zakonsko uporište kako te nekretnine zakonito upisati u gruntovnu knjigu.

Zakon sadrži cijelo jedno poglavlje koje nosi naziv „NERAZVRSTANE CESTE“, a kojima se, između ostaloga, rješava i pravni status nerazvrstane ceste (Članak 100.), kao i upis nerazvrstanih cesta u zemljišnu knjigu (članak 101.)

Osim što je tim Zakonom riješen vlasnički status nerazvrstane ceste i pitanje načina njenog upisa u gruntovnu knjigu, kao javnog dobra u općoj uporabi i u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, zakonodavac je odlučio u prijelaznim i završnim odredbama regulirati i postojeće imovinsko - pravne odnose na cestama izgrađenim do stupanja na snagu Zakona o cestama propisavši da je njihov vlasnik jedinica lokalne samouprave, bez obzira na postojeći upis u gruntovnoj knjizi. Na prvi pogled, ova odredba sasvim odgovara potrebama i očekivanjima jedinice lokalne samouprave, kao i sudovima koji će konačno na jednostavan način upisati na svim nerazvrstanim cestama kao vlasnika onoga koji je tu cestu izgradio i svih ovih godina i održavao. Međutim, nameće se pitanje neće li se ova odredba u konačnici vratiti gradovima i općinama kao bumerang jer će većina njih nastojati u što kraćem vremenu upisati svoje vlasništvo na svim nerazvrstanim cestama na kojima je u gruntovnoj knjizi kao vlasnik upisana neka druga pravna ili fizička osoba. Navedeno iz razloga što će te iste pravne i fizičke osobe na zakonom propisan način biti brisane kao vlasnici iz gruntovne knjige i realno je očekivati da će se mnogi od njih obratiti Ustavnom sudu u smislu zaštite svojih vlasničkih prava koje im je zajamčio Ustav Republike Hrvatske. U slučaju da Ustavni sud poništi tu odredbu Zakona, bit će brisan i upis promjene

vlasništva na nerazvrstanoj cesti izvršen temeljem toga Zakona, a gradovi i općine bit će u mogućnosti ponovno se upisati kao vlasnici ceste tek nakon što s upisanim vlasnicima prethodno riješe imovinsko pravne odnose i isplate im tržišnu vrijednost nekretnine. To može predstavljati veliki problem jer jedinice lokalnih samouprava imaju puno takvih nerazvrstanih cesta i bit će im teško u svojim proračunima osigurati potrebna sredstva za isplatu naknada upisanim vlasnicima. U tom smislu smatramo da su te odredbe Zakona o cestama upitne, te da bi njihovu primjenu i zakonitost primjene trebalo dodatno i što ranije ispitati kako bi se na vrijeme otklonili mogući problemi.

Prema Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima postoji više načina na koje jedinica lokalne samouprave može bez naknade postati vlasnik postojećih nerazvrstanih cesta, ali svaki od tih načina pretpostavlja prethodno vođenje odgovarajućeg postupka pred nadležnim sudom u kojima će sud utvrditi pravo vlasništva jedinice lokalne samouprave na ovim nekretninama ako su za to ispunjene određene zakonom predviđene pretpostavke. Riječ je primjerice o tužbi za priznanje vlasništva dosjelošću ili o pojedinačnom zemljišno – knjižnom ispravnom postupku. Naime, činjenica je da je jedinica lokalne samouprave izgradila i godinama održavala nerazvrstanu cestu na zemljištu koje se vodi kao vlasništvo druge osobe, da je u većini slučajeva upisana u katastarskom operatu kao posjednik te ceste, da je posjed jedinice lokalne samouprave na tim cestama bio sve to vrijeme neometan od strane upisanog vlasnika ili bilo koje druge osobe. Navedeno upućuje možda i na činjenicu da je prije izgradnje tih cesta riješeno i pitanje naknade vlasniku, primjerice u postupku eksproprijacije ili u nekom drugom postupku, ali rješenje o eksproprijaciji administrativnom greškom ili iz nekog drugog razloga nije provedeno u gruntovnoj knjizi. Takvih i sličnih primjera ima puno, a o njima mogu svjedočiti i općinska državna odvjetništva koja su u proteklom razdoblju, od donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2001. godine do danas, na inicijativu i uz pomoć jedinica lokalnih samouprava, rješavala pitanje upisa vlasništva države na poljoprivrednom zemljištu putem pokretanja pojedinačnih zemljišno knjižnih ispravnih postupaka.

Zakonodavac je, osim o postojećim, izgrađenim nerazvrstanim cestama koje su kao takve upisane u gruntovnu knjigu, neovisno o tome tko je upisan kao njihov vlasnik, vodio računa i o svim cestama koje u naravi jesu nerazvrstane ceste, ali kao takve nisu evidentirane u katastru ili u gruntovnoj knjizi, te je u prijelaznim i završnim odredbama, u podnaslovu „Upis nerazvrstanih cesta“, u članku 130., 131 i 132. Zakona, propisao vrlo operativna rješenja za njihove upise, na prvi pogled lako provediva, cjelovita i jasna. Međutim, te odredbe pretpostavljaju aktivnu suradnju svih tijela i ovlaštenih osoba koje bi trebale sudjelovati u provedbi ovih upisa kroz katastar i gruntovnu knjigu. Prije svega, jedinice lokalne samouprave koja inicira upis, zatim ovlaštenog geodeta, radi sačinjavanja geodetskog elaborata kojim će se utvrditi postojanje nerazvrstane ceste, katastra koji bi trebao izvršiti ovjeru takvog elaborata i provesti ga kroz operat i na kraju gruntovnice koja bi trebala provesti taj elaborat u gruntovnoj knjizi. U proteklim mjesecima, od donošenja Zakona do danas ta aktivna suradnja izostaje, prvenstveno radi tumačenja katastra da je navedeni zakon u suprotnosti i u koliziji s postojećim propisima o provedbi geodetskih elaborata. Ovaj problem možda je moguće riješiti na način da se postigne dogovor između Ministarstva pravosuđa i Državne geodetske uprave o načinu provedbe za sada spornih odredbi Zakona o cestama, te sačinjavaju detaljnog naputka o njihovoj provedbi koji bi se proslijedio u sve područne urede i ispostave katastra.

PREPORUKE:

- » Predlaže se utjecati na jedinstvenu primjenu ovoga Zakona, posebno u dijelu koji se odnosi na upis vlasništva jedinica lokalne samouprave na svim nekretninama koje su po svojoj namjeni (na terenu) nerazvrstane ceste, na način da se postigne dogovor i usuglašavanje oko primjene tih odredbi među mjerodavnim državnim tijelima (Ministarstvo pravosuđa i Državna geodetska uprava) u obliku obveznog naputka koji će omogućiti službama koje su zadužene za provedbu upisa vlasništva jedinica lokalne samouprave na nerazvrstanim cestama (sudovi), kao i provedbu prethodnih postupaka, primjerice izradu parcelacijskih elaborata, prijavnih listova o promjeni kulture i sl. (katastar), jedinstveno i ispravno tumačenje i provedbu ovih odredbi Zakona o cestama.
- » Predlaže se dodatno ispitati ustavnost odredbe o prijenosu vlasništva nerazvrstane ceste na jedinice lokalne samouprave neovisno o postojećem upisanom vlasniku na toj nekretnini u gruntovnoj knjizi radi izbjegavanja negativnih posljedica za jedinicu lokalnih samouprava do kojih može doći njenom primjenom.

ZAKON O NAJMU STANOVA

PREPORUKE:

- » Ažurirati odredbe Zakona u kojima se spominje sada nepostojeće izvršno tijelo na način da se riječi „Gradsko poglavarstvo“ zamijene riječima „Gradonačelnik, odnosno općinski načelnik“.
- » Aktualizirati način izračuna zaštićene najamnine koja danas ne pokriva niti troškove redovnog održavanja, te je u tom smislu potrebno mijenjati i Uredbu o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine na način da zaštićena najamnina prati visinu troškove održavanja stambene zgrade.
- » Brisati odredbe članka 26. stavak 2. i 3. Zakona u dijelovima u kojima se propisuje obveza Upravnog odjela JLS nadležnog za poslove stanovanja da vodi popis stanova, najmodavaca, najmoprimaca i visine najamnine jer je ova odredba u praksi neprovediva obzirom da najmodavci ne dostavljaju ugovore o najmu stanova JLS i ne postoji mehanizam kojim JLS može na adekvatan način obvezati najmodavce da se ponašaju sukladno propisanoj obvezi u članku 26., stavak 1.

ZAKON O POTICANJU RAZVOJA MALOG GOSPODARSTVA

(„Narodne novine“, broj 29/02 i 63/07)

Ovaj Zakon daje mogućnost jedinicama lokalne samouprave da mimo općih zakonskih odredbi koje reguliraju raspolaganje imovinom, pod određenim uvjetima, raspolažu svojom imovinom na drugačiji način. Takvu mogućnost raspolaganja imovinom daje primjerice Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva, iako njegove odredbe nisu dovoljno jasno precizirane, zbog čega se mnoge jedinice lokalnih samouprava ustručavaju primjenjivati ih, a dobar dio njih, uglavnom općina nije niti upućen u postojanje ovog Zakona i njegove drugačije mogućnosti raspolaganja imovinom.

Naime, tim Zakonom, u članku 10., stavak 1., točka 3., jedinice lokalnih samouprava se, između ostalih subjekata, određuju kao jedan od nositelja provedbe razvoja malog gospodarstva, a u članku 11., stavku 2. propisuje se da jedinice lokalnih samouprava izrađuju vlastite programe i planove, pripremaju informacijsko-dokumentacijske podloge za pripremu Programa, predlažu razvojne projekte, prate, analiziraju i izvještavaju o provedbi projekata i poticajnih mjera iz svog djelokruga. Povezivanjem tih članaka s člankom 6., stavak 1. točka 4. Zakona, kojim je među državnim poticajnim mjerama na planu razvoja malog gospodarstva obuhvaćeno i davanje u zakup nekretnina i drugih infrastrukturnih objekata u vlasništvu Republike Hrvatske pod pogodovanim uvjetima uključivo i bez naknade, te prodaja nekretnina i drugih infrastrukturnih objekata u vlasništvu Republike Hrvatske pod pogodovanim uvjetima, dalo bi se zaključiti (iako se to nigdje u Zakonu izričito ne navodi) da jedinice lokalnih samouprava u Programima razvoja malog gospodarstva za svoje područje mogu propisivati slične ili iste poticajne mjere. U kontekstu današnje usmjerenosti većine jedinica lokalne samouprave na gospodarski razvoj vlastitog područja kroz razvoj poduzetničkih zona, bilo bi korisno donositi takve Programe razvoja malog gospodarstva u kojima bi bilo moguće propisati da se određenim nekretninama (primjerice, zemljištem u poduzetničkim zonama) može raspolagati pod pogodovanim uvjetima, uključivo i bez naknade. Takav pristup omogućio bi jedinicama lokalne samouprave koje propišu takvu poticajnu mjeru da vlastitu Poduzetničku zonu učine konkurentnijom.

PREPORUKA:

- » Propisati Zakonom da jedinice lokalne samouprave, kao subjekti koji potiču razvoj malog i srednjeg poduzetništva, imaju jednake mogućnosti donošenja poticajnih mjera u svrhu gospodarskog razvoja koje se odnose na raspolaganje nekretninama kao i Republika Hrvatska, kako bi se otklonile dvojbe o tome može li ili ne može jedinica lokalne samouprave to učiniti i prema postojećim odredbama ovog Zakona.

ZAKON O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI

(„Narodne novine“, broj 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11)

U članku 121. Zakona definirani su slučajevi u kojima se može izvršiti parcelacija građevinskog zemljišta u skladu s rješenjem o utvrđivanju građevne čestice, pa se u stavku 1., između ostaloga, propisuje da se to može učiniti kada za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica, odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu građevine. Nadalje, u stavku 2. ovoga članka navodi se da se smatra da za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica, odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu građevine, između ostaloga, i u sljedećim slučajevima:

- ako je građevina izgrađena na katastarskoj čestici čija je površina manja ili veća od površine propisane prostornim planom
- ako je postojeća katastarska čestica, na kojoj je izgrađena građevina, takva da se ne može smatrati zemljištem nužnim za redovitu uporabu te građevine

U stavku 4. istog članka određeno je da rješenje o utvrđivanju građevne čestice, na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, donosi nadležno upravno tijelo iz članka 105. ovoga Zakona na temelju dokumenata prostornog uređenja i posebnih propisa, odnosno u skladu s pravilima struke, vodeći računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine.

Smatramo da navedeni članak navodi na zaključak kako su pojmovi „građevna čestica“ i „zemljište nužno za redovitu uporabu građevine“ istoznačni pojmovi iako bi ti pojmovi trebali biti jasno razgraničeni i definirani. Isti zaključak nameće se i tumačenjem članka 2. Zakona u kojem se daju definicije pojmova iz Zakona, a kojim se daje definicija pojma „građevna čestica“, ali istovremeno se ne daje i definicija pojma „zemljište koje služi redovnoj uporabi građevine“. Definicija pojma „građevna čestica“ glasi: „Građevna čestica je čestica zemljišta s pristupom na prometnu površinu koja je izgrađena ili koju je u skladu s uvjetima prostornog plana planirano utvrditi oblikom i površinom od jedne ili više čestica zemljišta ili njihovih dijelova te izgraditi, odnosno urediti“.

Navedeno predstavlja problem za jedinice lokalne samouprave u svezi sa zgradama u kojima se nalaze stanovi koji su otkupljeni temeljem Zakona o otkupu stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Vlasnici tih stanova upisani su u knjigu položenih ugovora, a u izvatku iz zemljišne knjige na zemljištu na kojem je izgrađena zgrada (i zgradi) kao vlasnici upisani su u najvećem broju slučajeva:

- jedinica lokalne samouprave,
- Republika Hrvatska ili
- poduzeće koje je gradilo navedenu zgradu.

Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, čl. 367, st. 1 („Narodne novine“, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09 i 153/09); regulirano je pravno sjedinjenje zemljišta i upisane zgrade i propisano je da ukoliko je do stupanja na snagu tog Zakona na zemljištu u društvenom vlasništvu izgrađena zgrada u nečijem vlasništvu te upisana u zemljišnoj knjizi kao zemljišnoknjižno tijelo zasebno od zemljišta na kojem je izgrađena, vlasnik će steći pravo vlasništva cijele nekretnine spajanjem svih tih zemljišnoknjižnih tijela u jedno, uz upis prava vlasništva na spojenom tijelu u korist vlasnika zgrade.

U postupku sjedinjenja zemljišta i zgrade Zemljišnoknjižni sud, uz zahtjev za uknjižbu, kao pretpostavku upisa u zemljišnu knjigu, između ostaloga, traži i prilaganje rješenja o utvrđivanju građevne čestice odnosno zemljišta nužnog za redovitu uporabu građevine.

Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo („Narodne novine“, broj 43/92-pročišćeni tekst, 69/92, 25/93, 26/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 11/96, 11/97 - Odluka USRH i 68/98), u članku 1., stavku 1. propisano je da su vlasnici stana stekli pravo da besplatnim putem steknu vlasništvo nad zemljištem za redovitu uporabu zgrade na način da je otkupom obuhvaćeno i zemljište nužno za redovitu uporabu zgrade.

Problem nastaje kada je površina zemljišta na kojem je izgrađena zgrada veća nego što bi bilo zemljište potrebno za redovnu uporabu građevine što bi značilo da primjenom čl. 367. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima vlasnici stanova (suvlasnici zgrade) besplatnim putem stječu vlasništvo na cijelom zemljištu na kojem je izgrađena zgrada. Naime, nije rijedak slučaj da u vilama, u neposrednoj blizini mora, zemljište na kojima su takve zgrade sagrađene obuhvaća tisuću pa i više kvadrata.

Navedeno nije u skladu s općim normama o stjecanju vlasništva i za vlasnike stanova to znači neosnovano bogaćenje na račun ostalih poreznih obveznika, odnosno na račun države ili jedinice lokalne samouprave

jer vlasnik zemljišta na kojima je takva stambena zgrada izgrađena u većini slučajeva je upravo država ili jedinica lokalne samouprave.

U cilju sprečavanja daljnjeg omogućavanja stanarima stambenih zgrada da se neopravdano bogate na račun države ili jedinice lokalne samouprave, te u cilju i interesu zaštite njihovih stečenih vlasničkih prava, smatramo potrebnim zakonom definirati zemljište koje služi redovnoj uporabi zgrade i građevnu česticu različitim definicijama, jer to nisu i ne smiju biti istoznačni pojmovi.

Naime, tijela koja su ovlaštena za donošenje rješenja o redovnoj uporabi građevine morala bi imati zakonom utvrđen standard kojim bi se jasnim parametrima definirao način utvrđivanja zemljišta koji služi redovnoj uporabi građevine kako se ne bi događalo da se pri utvrđivanju zemljišta koje služi redovnoj uporabi građevine, kada zahtjev podnose vlasnici zgrade u kojoj se nalaze stanovi otkupljeni temeljem Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, to zemljište utvrđuje u površini koja je realno veća od zemljišta koje je nužno za redovnu uporabu stambene zgrade.

PREPORUKA:

» Predlažemo da se pojam „zemljište koje služi redovnoj uporabi građevine“ definira na sljedeći način:

„Zemljište nužno za redovnu uporabu građevine je zemljište kojim se korisnici i vlasnici građevine služe pri korištenju i održavanju građevine, a određuje se u skladu s uvjetima iz prostornog plana jedinice lokalne samouprave.“

Alternativa navedenoj definiciji može biti da se riječi „u skladu s uvjetima iz prostornog plana jedinice lokalne samouprave“ zamijene propisivanjem standarda i tehničkih parametara temeljenih na dosadašnjem iskustvu u određivanju zemljišta koje služi redovnoj uporabi građevine.

ZAKON O ŠUMAMA

(“Narodne novine”, broj 140/05, 82/06, 129/08, 80/10 i 124/10)

U Zakonu o šumama za jedinice lokalne samouprave posebno je značajna odredba članka 4. koja propisuje što se smatra šumom i šumskim zemljištem, u kontekstu onog zemljišta koje je u gruntovnoj knjizi upisano kao šuma ili šumsko zemljište, a nalazi se i nalazilo se i u vrijeme donošenja Zakona o šumama, 1990. godine u granicama građevinskog područja, jer smatramo da takvo zemljište treba biti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi.

Navedena odredba glasi:

„Članak 4.

(1) U smislu ovoga Zakona, šumom se smatra zemljište obraslo šumskim drvećem u obliku sastojine na površini većoj od 10 ari.

(2) Šumom se smatraju i: šumski rasadnici i sjemenske plantaže koje su sastavni dio šume, šumska infrastruktura, protupožarni prosjeci te ostala manja otvorena područja unutar šume, šume u zaštićenim područjima prema posebnom propisu, šume od posebnoga ekološkoga, znanstvenoga, povijesnog ili duhovnog interesa, vjetrobrani i zaštitne zone – zaštitni pojasevi drveća površine veće od 10 ari i širine veće od 20 m.

(3) Šumom se ne smatraju odvojene skupine šumskoga drveća na površini do 10 ari, šumski rasadnici i sjemenske plantaže koje nisu sastavni dio šume, vjetrobrani i zaštitne zone – zaštitni pojasevi drveća površine manje od 10 ari i širine manje od 20 m, dvoredi i parkovi u naseljenim mjestima.

(4) Šumskim zemljištem, u smislu ovoga Zakona, smatra se zemljište na kojem se uzgaja šuma ili koje je radi svojih prirodnih obilježja i uvjeta gospodarenja predviđeno kao najpovoljnije za uzgajanje šuma.

(5) U slučaju sumnje ili spora smatra li se neko zemljište obraslo šumskim drvećem šumom, odnosno smatra li se neko zemljište šumskim zemljištem odlučuje središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove šumarstva (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).“

„Iako se čini da su zakonske odredbe Zakona o šumama jasne i to kako Zakona iz 1990.g., kojim je zapravo izvršena pretvorba društvenog vlasništva nad svim šumama, tako i danas važećeg Zakona, ipak,

radi nedopustivo različite sudske prakse u pogledu uknjižbe šuma i šumskog zemljišta u zemljišnu knjigu, te različitih stavova sudova o ispravama koje su potrebne za određivanje pravnog statusa tih nekretnina pri upisu u zemljišnu knjigu, evidentno je da odredbe Zakona o šumama, u dijelu koji se odnose na upis šuma i šumskog zemljišta u gruntovnu knjigu, nisu dovoljno precizne, jasne i jednoznačne.

Naime, iz pregleda sudske prakse, te prema izraženim stajalištima u zemljišno-knjižnim predmetima koje se odnose na upis šume i šumskog zemljišta u gruntovnu knjigu sudovi se mogu podijeliti u nekoliko skupina i to:

- Sudovi koji su zauzeli stajalište da pravni status šume nije potrebno dokazivati posebnim ispravama, te da je za upis uknjižbe vlasništva RH na temelju Zakona o šumama dovoljan prijedlog ovlaštenog predlagatelja, općinskog državnog odvjetništva;
- Sudovi koji traže da se uz prijedlog za uknjižbu vlasništva na šumama dostavi uvjerenje „Hrvatskih šuma“ d.o.o. da se određena čestica na dan 16. listopada 1990. godine nalazila u šumskogospodarskoj osnovi;
- Sudovi koji smatraju da je za utvrđivanje pravnog statusa šuma i šumskog zemljišta, osim uvjerenja „Hrvatskih šuma“ d.o.o., potrebno i uvjerenje da se predmetna nekretnina nalazila izvan granica građevinskog područja;
- Sudovi koji smatraju da se pravni status može utvrditi temeljem uvjerenja „Hrvatskih šuma“ d.o.o. da je zemljište bilo u šumskogospodarskoj osnovi i posjedovnog lista;
- Sudovi koji smatraju da se pravni status šuma i šumskog zemljišta treba utvrditi na temelju uvjerenja „Hrvatskih šuma“ d.o.o. da je nekretnina 16. listopada 1990. godine bila u šumskogospodarskoj osnovi i uvjerenja ureda nadležnog za prostorno uređenje da se prema prostornim planovima nalazila izvan granica građevinskog područja, da je zemljište bilo u zoni šuma, odnosno da je imalo namjenu šume.

PREPORUKA:

- » Iz opisane različite prakse sudova u ovom području, te zbog zaštite vlasničkih interesa jedinica lokalne samouprave na javnim površinama koja se nalaze unutar granica građevinskog područja, te njihovog prirodnog prava na upravljanje tim površinama, predlažemo izmjenu odredbe članka 4. Zakona o šumama na način da se iza stavka 4. dodaju stavci 5., 6. i 7., a da se postojeći članak 5. izmijeni i to na sljedeći način:

“(5) Izuzetno, šumom i šumskim zemljištem ne smatraju se površine označene kulturom šuma i šumsko zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja i koja su to bila i u vrijeme donošenja Zakona o šumama na dan 16. listopada 1990. g. (NN, br.:41/90), te koja tada nisu bila u šumskogospodarskoj osnovi.

(6) Nekretnine iz stavka 5. ovoga članka vlasništvo su jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze.

(7) Jedinice lokalne samouprave upisuju svoje pravo vlasništva temeljem uvjerenja o namjeni nekretnina na dan 16. listopada 1990. g. koje im izdaje nadležno tijelo za prostorno planiranje, kao i uvjerenje „Hrvatskih šuma“ d.o.o. da zemljište na isti dan nije bilo u šumskogospodarskoj osnovi.”

(8) U slučaju sumnje ili spora smatra li se neko zemljište obraslo šumskim drvećem šumom, odnosno smatra li se neko zemljište šumskim zemljištem odlučuje središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove šumarstva (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), osim u slučaju iz stavka 5., 6. i 7. ovoga članka.

ZAKON O IZVLAŠTENJU

(„Narodne novine“, broj 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06 i 45/11)

PREPORUKA:

- » Radi omogućavanja izravnog podnošenja zahtjeva za izvlaštenje nekretnina u slučajevima izgradnje objekata društvene infrastrukture (škola, knjižnica, muzeja, kazališta, športskih objekata, izgradnje stanova po modelu POS-a i sl.), smatramo potrebnim u Zakonu o izvlaštenju ugraditi odredbu da se interes Republike Hrvatske za izgradnju objekata društvene infrastrukture smatra utvrđenim.

Ova odredba omogućila bi jedinicama lokalne i područne samouprave da na lakši i brži način mogu podnijeti zahtjev za izvlaštenje nekretnina za potrebe izgradnje objekata društvene infrastrukture, jer jedna od sadašnjih pretpostavki za podnošenja zahtjeva za izvlaštenje nekretnine, između ostaloga, je i utvrđivanje interesa Republike Hrvatske za izvlaštenje.

Smatramo da ne postoje zapreke da se upravo Zakonom o izvlaštenju propiše takva odredba, jer objekti društvene infrastrukture jednako su važni kao i objekti komunalne infrastrukture za koje je takva odredba u posebnim zakonima propisana.

ZAKON O NAKNADI ZA ODUZETU IMOVINU ZA VRIJEME JUGOSLAVENSKJE KOMUNISTIČKE VLADAVINE

("Narodne novine", broj 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02 i 81/02)

U članku 77. Zakona utvrđeno je da Republika Hrvatska stječe pravo vlasništva na imovini koja je predmet naknade na temelju odredaba Zakona, glede kojih zahtjev za naknadu nije podnesen ili je pravomoćno odbijen, ako Zakonom nije drugačije propisano.

Temeljem navedene odredbe nadležna upravna tijela utvrđuju pravo vlasništva RH, što je potvrđeno i praksom Upravnog suda RH.

Društveno vlasništvo, odnosno općenarodna imovina ukinuto je člankom 48. Ustava Republike Hrvatske te je pretvorba društvenog vlasništva u odnosu na jedinice lokalne samouprave i uprave izvršena člankom 87. Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi, kojom je izričito utvrđeno da će općine, gradovi i županije temeljem Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, preuzeti nekretnine, pokretnine, financijska sredstva te prava i obveze dosadašnjih općina čiji su pravni sljednici, pa smatramo da je nužna i izmjena navedene odredbe.

Zakonom o naknadi uređena su pitanja vezana za uvjete i postupak naknade imovine oduzete prijašnjim vlasnicima (denacionalizacija oduzete imovine), sa ciljem da se isprave ili ublaže počinjene nepravde. Kako Zakon nije donesen s ciljem prijenosa oduzete imovine u vlasništvo Republike Hrvatske, onda nije opravdano propisivati da će u svakom slučaju kada zahtjev za povrat nije podnesen ili je rješenjem pravomoćno odbijen takva imovina pripasti Republici Hrvatskoj, a posebno u situacijama kada se radi o imovini koja je od trenutka oduzimanja do trenutka propuštanja zahtjeva za povrat imovine od strane bivšeg vlasnika, odnosno od trenutka pravomoćnosti rješenja o povratu imovine bila u vlasništvu jedinice lokalne samouprave ili ustanove kojoj je jedinica lokalne samouprave osnivač.

PREPORUKA:

» Izmijeniti članak 77. Zakona na način da on glasi:

"Jedinice lokalne samouprave stječu pravo vlasništva na imovini koja je predmet naknade na temelju odredaba Zakona, glede kojih zahtjev za naknadu nije podnesen ili je pravomoćno odbijen ako se ta imovina nalazi unutar granica građevinskog područja."

ZAKON O TURISTIČKOM I OSTALOM GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU NEPROCIJENJENOM U POSTUPKU PRETVORBE I PRIVATIZACIJE

(„Narodne novine“, broj 92/10)

UREDBA O NAČINU, POSTUPKU I UVJETIMA PROCJENE VRIJEDNOSTI I PRODAJE TURISTIČKOG ZEMLJIŠTA U VLASNIŠTVU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE TE NAČINU, POSTUPKU I UVJETIMA ZA DOBIVANJE KONCESIJE NA PREOSTALOM TURISTIČKOM ZEMLJIŠTU U VLASNIŠTVU JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

(„Narodne novine“, broj 12/11)

Uz primjenu Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije („Narodne novine“, broj 92/10) te Uredbe o načinu, postupku i uvjetima procjene vrijednosti i prodaje turističkog zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave te načinu, postupku i uvjetima za dobivanje koncesije na preostalom turističkom zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave („Narodne novine“, broj 12/11) donesenog na temelju istog Zakona, pojavile su se određene dvojbe u postupanju prvenstveno glede postupka utvrđivanja i naplate koncesijske naknade koju je podnositelj zahtjeva dužan plaćati do okončanja postupka dodjele koncesije. Naime, iako je Zakon stupio na snagu 1. kolovoza 2010. godine, a uredba 28. siječnja 2011. godine, Zakon se još uvijek ne može provoditi jer još nije otvoren žiro račun Fonda za turizam na koji se uplaćuje 60% koncesijske naknade.

U članku 24., stavak 1. Uredbe propisano je da je do okončanja postupka davanja koncesije na zahtjev trgovačkog društva na preostalom turističkom zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, trgovačko društvo u obvezi plaćanja koncesijske naknade od dana podnošenja zahtjeva. Nakon okončanja postupka dodjele koncesije, trgovačko je društvo obvezno zajedno sa sljedećim obrokom naknade doplatiti razliku, ili ovlašteno umanjiti iznos plaćene naknade za preplaćeni iznos koncesijske naknade. Stavkom 3. istog članka propisano je da je jedinica lokalne samouprave dužna račun za uplatu stalnog dijela koncesijske naknade ispostaviti trgovačkom društvu do 30. lipnja, a za uplatu promjenjivog dijela koncesijske naknade do posljednjeg dana veljače iduće godine.

Ovom Uredbom nisu riješena sljedeća pitanja:

- Koji se propis kao opći primjenjuje u postupku dodjele koncesije na zahtjev tvrtke.
- Koji se propis primjenjuje u postupku ovrhe u slučaju neplaćanja naknade za koncesiju,
- Na koji način će JLS doći do podataka potrebnih za utvrđivanje promjenjivog dijela koncesijske naknade.

Na seminaru održanom 20. travnja 2011. godine u Zagrebu na temu "Upravljanje nekretninama" na ovo pitanje odgovoreno je da se u postupku do okončanja postupka dodjele koncesije ne donose posebni upravni akti već se samo izdaje račun podnositelju zahtjeva, a naplata se vrši primjenom Ovršnog zakona.

Naime, činjenica je da navedeni Zakon propisuje izuzetak od primjene općeg Zakona o koncesiji na postupke dodjele koncesije na zahtjev trgovačkog društva, međutim, iz odredbi Zakona i Uredbe razvidno je da se taj izuzetak odnosi isključivo na pripreme radnje kao i na provedbu natječaja, dok ostala postupovna pitanja nisu uređena tim propisima.

PREPORUKE:

- » Budući da je postupak dodjele koncesije upravni postupak koji završava upravnim aktom tj. odlukom predstavničkog tijela, bilo bi korisno da se Zakon, u dijelu koji se odnosi na obvezu tvrtke iz članka 21. stavak 3. Zakona, koja je podnijela zahtjev za dodjelu koncesije, dopuni na način da se propiše sljedeće:

- » "Izvršni čelnik dužan je, na temelju zahtjeva tvrtke iz članka 21. stavak 3. Zakona, donijeti privremenu odluku o dodjeli koncesije, odnosno privremeno rješenje o dodjeli koncesije"
- » Zakonom bi trebalo propisati da se na prisilnu naplatu koncesijske naknade primjenjuje Opći porezni zakon (OPZ). Naime, odredbama OPZ-a, kojim je uređen odnos između poreznih obveznika i poreznih tijela koja primjenjuju propise o porezima i drugim javnim davanjima, propisano je da se pod drugim javnim davanjima, između ostaloga, smatraju i koncesije. Također, OPZ-om je uređen i ovršni postupak čije se odredbe primjenjuju pri naplati poreza i drugih javnih davanja, dok se Ovršni postupak primjenjuje kao supsidijaran u odnosu na OPZ, a upravo bi Odluka o dodjeli koncesije, kao upravni akt donesen u postupku dodjele koncesije predstavljao ovršnu ispravu u smislu odredbe članka 124. OPZ-a.
- » Zakonom ili Uredbom trebalo bi propisati obvezu da je tvrtka koja je podnijela zahtjev za dodjelu koncesije dužna dostaviti sve potrebne podatke o promjenjivom dijelu koncesijske naknade u određenom roku, kako bi davatelj koncesije mogao izvršiti razrez promjenjivog dijela koncesijske naknade.

ZAKLJUČAK

Iz ovog osvrta na postojeći zakonski okvir u oblasti imovine i raspolaganja imovinom JLS, te na temelju brojnih, do sada predloženih izmjena u svrhu poboljšanja zakona i propisa, može se zaključiti da postojeći zakonski okvir nije bio zadovoljavajući, da su nedostajali ključni propisi za učinkovito upravljanje i raspolaganje imovinom JLS i da nije bilo preciznih odredbi o vlasništvu JLS nad posebnim objektima i nekretninama što je stvorilo mnoge probleme u funkcioniranju JLS, posebno u dijelu koji se odnosi na uknjižbu te imovine u gruntovnu knjigu ili kroz druge javne očevidnike.

Ipak, iako dosadašnji angažman zakonodavca u ovoj oblasti nije bio primjeren veličini problema koje je lokalna samouprava podnosila gotovo dva desetljeća, mora se priznati da su novi zakoni koji su na ovom području doneseni kao što je Zakon o cestama koji konačno tretira nerazvrstanu cestu u svim potrebnim segmentima, od vlasničkog statusa do uknjižbe u gruntovnu knjigu, može se zaključiti da je zakonodavac odlučan u namjeri da normira sve pravne praznine koje su u ovoj oblasti do sada postojale ili koje još uvijek postoje. Ono čemu bi se pri tom „normiranju“ pravnih praznina u oblasti imovine, imovinskih prava i raspolaganja imovinom opravdano moglo prigovoriti, posebno u dijelu utvrđivanja vlasničkih prava na onim nekretninama kojima vlasnički status do sada nije bio definiran ili nije bio dovoljno jasno definiran, jest činjenica da su predlagači tih zakona, ali i zakonodavno tijelo zauzeli stav da je takva imovina državna imovina. Navedeno je jasno izraženo i u nekim ranijim zakonima kao što su na primjer Zakon o šumama ili Zakon o naknadi za oduzetu imovinu za vrijeme komunističke vladavine, a od novijih zakona taj stav je zauzet u Zakonu o upravljanju državnom imovinom i Zakonu o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije. Smatramo da takav stav nije ispravan, jer mnoge od tih nekretnina, umjesto državi, trebale su pripasti jedinicama lokalne samouprave. Posebno se to odnosi na stanove koji nisu procijenjeni u društveni kapital poduzeća prilikom pretvorbe o kojima su dva desetljeća brinule jedinice lokalne samouprave, održavajući ih, plaćajući zajedničku pričuvu, ulažući godinama velika sredstva u njih ali i koristeći ih za potrebe stambenog zbrinjavanja na način da ih koriste za stambeno zbrinjavanje najugroženijeg dijela stanovništva ili za kadrovske potrebe na svom području koje potrebe je prije donošenja Zakona o upravljanju državnom imovinom bila u stanju podmirivati na sigurno primjereniji način nego li će to biti u stanju država.

Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, kao institucija koja okuplja stručni kadar kojemu je, kroz dvadesetogodišnje iskustvo u provođenju propisa iz oblasti raspolaganja imovinom jedinica lokalne samouprave, poznata ukupna problematika ove teme, može preuzeti ulogu partnera predlagačima zakona i zakonodavcu, ali i ulogu korektiva u dijelu koji se odnosi na zaštitu interesa jedinica lokalne samouprave u oblasti imovine i raspolaganja imovinom jedinica lokalne samouprave, jer zadaća Udruge gradova prvenstveno je i prije svega zaštita interesa lokalne samouprave i zaštita prava na lokalnu samoupravu u njenom punom opsegu koji uključuje i zaštitu stečenih imovinskih i vlasničkih prava, kao i slobodnog, ali svrsishodnog raspolaganja imovinom jedinica lokalne samouprave.

U tom smislu, Radna skupina za imovinu Udruge gradova u RH u stanju je na ovom području iskazati svoju snagu temeljenu na znanju i dugogodišnjem iskustvu, te biti uspješna u kreiranju i pripremanju optimalnih prijedloga izmjena postojećih zakona i podzakonskih akata iz područja imovine i raspolaganja imovinom jedinica lokalne samouprave.

Preporuke

**-ODGOJ I
OBRAZOVANJE-**

Odgoj i obrazovanje

UVOD I POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR

Pravni okvir koji uređuje područje predškolskog odgoja, osnovnog i srednjeg školstva čine sljedeća zakonska rješenja, odnosno propisi, koje je preporučljivo mijenjati:

- Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe,
- Državni pedagoški standard osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja,
- Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi,
- Pravilnik o načinu raspolaganja sredstvima Državnog proračuna i mjerilima
- sufinanciranja programa predškolskog odgoja („Narodne novine“, broj 134/97),
- Zakon o obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi,
- Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u školama.

PREPORUKE ZA PROMJENE POSTOJEĆIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

1. Državni pedagoški standard, kako za vrtiće tako i za osnovne i srednje škole, je „skandinavski“. S obzirom na nivo ekonomske razvijenosti Hrvatske taj standard je neprimjeren i u pravilu ga je nemoguće doseći u Standardom definiranim rokovima. Posebno je neprijemljeno i nelogično da se tim Državnim standardom nameće „nedostižni“ maksimum dok se s druge strane školstvo s državne razine financira na temelju Odluke o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u školama – kako i glasi sam naziv odluke „minimalni financijski standard“. To je samo po sebi kontradiktorno. Dakle treba se založiti da se Državni pedagoški standard uskladi s „vremenom i prostorom“ i da bude realan. Kad se kaže realan misli se na „optimalan“ (ne na minimalan) standard.
2. Propisati da mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja za vrtiće kojima je osnivač JLS ne utvrđuje predstavničko tijelo županije, već predstavničko tijelo te jedinice.
3. Dati veću mogućnost utjecaja osnivačima dječjih vrtića na kreiranje pedagoškog standarda predškolskog odgoja i naobrazbe, ako se već sufinanciranje prebacuje na lokalnu samoupravu.
4. Utvrditi mogućnost upisa u predškolskim ustanovama po skupinama do 20% više djece od standarda, jer je djece u pravilu za taj (i veći) % u naravi manje.
5. Utvrditi obvezu da svi djelatnici vrtića 40-satno radno vrijeme ostvaruju u vrtiću ili satnicu od 32,5 sata neposrednog odgojno-obrazovnog rada.
6. Nepotrebno je da županija usklađuje razvitak mreže dječjih vrtića na svome području. Jedinica lokalne samouprave ima pravo i dužnost odlučivati o ovim javnim potrebama te nije potrebno da o tome brine županija. Županije eventualno mogu pomagati malim općinama oko financiranja programa predškolskog odgoja i naobrazbe. U praksi, županije ne prate predškolski odgoj niti osnivanjem dječjih vrtića niti sufinanciranjem programa te samim time nisu dovoljno upoznate s potrebama lokalnih sredina na svom području. Stoga je i upitno koliko one mogu usklađivati razvitak mreže vrtića.
7. Potrebno je uskladiti odredbe o stručnoj spremi sa Zakonom o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju („Narodne novine“, broj 107/97), Popisom akademskih naziva i akademskih stupnjeva te njihovih kratica („Narodne novine“, broj 45/08) te Popisom stručnih naziva i njihovih kratica („Narodne novine“, broj 45/08 i 87/09).
8. Preporučujemo da se izmjene uvjeti za ravnatelja dječjeg vrtića tako da može biti imenovana osoba koja ima završen diplomski sveučilišni studij, kao i osoba koja je stekla visoku stručnu spremu

sukladno propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, osoba koja ima najmanje 5 godina staža osiguranja u predškolskim, školskim i drugim ustanovama u sustavu odgoja i obrazovanja ili u tijelima državne uprave nadležnim za poslove odgoja i obrazovanja, odnosno osoba koja ispunjava uvjete za odgojitelja i ima 7 godina staža osiguranja u djelatnosti predškolskog odgoja ili u tijelima državne uprave nadležnim za poslove odgoja i obrazovanja.

9. Financiranje predškolskih programa za djecu s teškoćama u razvoju i darovitu djecu, djecu hrvatskih građana u inozemstvu i pripadnika etničkih manjina te djecu obuhvaćenu programom predškole u potpunosti treba snositi država.
10. Obračun plaća, naknada i drugih prihoda zaposlenika dječjih vrtića kojima je osnivač jedinica lokalne samouprave vrši se na temelju potpisanog kolektivnog ugovora, odnosno Zakona o plaći u javnim službama ukoliko kolektivni ugovor nije potpisan.
11. Brisati odredbu o najvećoj veličini vrtića iz Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i naobrazbe.
12. U dio vrednovanja kvalitete rada vrtića trebao bi se uključiti i osnivač - stručna osoba iz lokalne samouprave koja bi u zakonski reguliranom odnosu ostvarila kontakt s Agencijama koje prate kvalitetu rada vrtića.
13. Potrebno je izjednačiti sredstva za kapitalnu izgradnju školskih objekata, škola i dvorana. Trebalo bi zatražiti pregled takvih ulaganja od početka decentralizacije tj. od 2001. te hitno donijeti što jasnije kriterije financiranja kapitalne izgradnje. Činjenica jest da država netransparentno i bez kriterija dodjeljuje sredstva za kapitalnu izgradnju školskih objekata - škola i dvorana. Također sredstva za radove i opremu se doznavačavaju tek po izvršenju radova, odnosno nabavi robe što otežava plaćanje, posebice robe. Potrebno je barem doznavačavati dvanaestinu ili prema ponudi, a po ispostavi računa i nabavi robe izvršiti poravnanje. Najpravednije bi bilo decentralizirati sredstva za kapitalne projekte u školstvu.
14. Revidirati odredbe o upisnom području škola ili ih potpuno brisati iz Zakona.
15. Ispraviti nelogičnost da broj razrednih odjela u osnovnoj školi utvrđuje ured državne uprave odnosno Gradski ured. To bi trebalo biti u nadležnosti osnivača koji i provodi Državni pedagoški standard. Drugim riječima, treba nastaviti i dovršiti proces decentralizacije u području osnovnoškolskog obrazovanja.
16. Razmotriti i izmijeniti odredbe o prijevozu učenika (3 i 5 km, ostali načini prijevoza – taxi, prijevoz roditelja) te utvrditi kako će se obavljati prijevoz na prometnicama bez uvjeta za javni gradski i prigradski prijevoz (makadam). Utvrditi i propisati za učenike s teškoćama u razvoju koji su u kolima tko ih i na koji način prevozi. Potrebno je utvrditi i jasne kriterije oko vlastitog vozila za škole, pitanja plaće i statusa vozača, registracije vlastitog vozila škole za prijevoz učenika.
17. Dati više utjecaja osnivačima osnovnih i srednjih škola na izbor ravnatelja, tj. više članova u školskom odboru. Prema novom sastavu školskih odbora moguće je čak i konstituirati školski odbor bez predstavnika osnivača koji su imenovani kao članovi školskih odbora.
18. Ministar bi trebao hitno donijeti podzakonske akte – pravilnike propisane Zakonom, a u vezi školovanja učenika s teškoćama. Također treba hitno donijeti program obrazovanja asistenata u nastavi i osobnih asistenata. Za te učenike sredstva za pratitelje trebala bi osigurati država.
19. Potrebno bi bilo ostaviti prostor za dogovaranje jedinica lokalne samouprave i Ministarstva oko veličine dvorane s obzirom na potrebe lokalne zajednice, a ne samo škole, posebice ako jedinica lokalne samouprave značajnije sudjeluje u financiranju izgradnje.
20. Potrebno je revidirati odredbe nekih prostornih standarda za izgradnju škola, primjerice, prostor blagovaonice se dimenzionira s 1,0m² po učeniku što znači da bi za škole od 800 učenika to iznosilo 800m², otprilike iste veličine kao i sportsku dvoranu.
21. Nije uvijek moguće realizirati sva sredstva za kapitalne investicije tijekom jedne proračunske godine. Stoga treba u Odluci o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva utvrditi mogućnost, ili putem donošenja posebne uredbe koja će regulirati ovu materiju, ukoliko aktivnosti i projekti za koje su sredstva osigurana u proračunu tekuće godine nisu izvršeni do visine utvrđene proračunom, da se tada mogu u toj visini izvršavati u sljedećoj godini na način i pod uvjetima propisanim zakonom o izvršavanju državnog proračuna odnosno odlukom o izvršavanju proračuna.

22. Promjena strategije MZOS-a glede jednosmjenskog rada škola dovela je do nemogućnosti dobivanja suglasnosti MZOS-a na izgradnju novih škola ili dogradnju postojećih u svrhu prelaska na jednosmjenski rad, iako je on naglašavan kao strateški cilj još do prije dvije godine. S obzirom da su pojedine JLS izradile i platile dokumentaciju te sve nužne naknade, a nakon promjena strategije MZOS-a u drugoj polovici 2009. godine više nije bilo moguće dobiti suglasnost na takav projekt. Slijedi zaključak da su znatna sredstva uložena u projekt jednosmjenske nastave naprosto bačena.
23. Osnovnoškolski sustav, jednako kao i srednjoškolski, previše je centraliziran. Od dana kada su decentralizirane funkcije školstva u deset godina, konkretno od 1. srpnja 2001. godine, nema nikakvih pomaka u smislu daljnje decentralizacije, premda nema nikakvog utemeljenog ni opravdanog razloga da se s decentralizacijom ne nastavi. Primjerice, vrlo bi se jednostavno i brzo mogli decentralizirati „hladni pogoni“ škola i prenijeti na osnivače. Dakle, svo pomoćno osoblje, čistačice, kućni majstori, ali i popratne službe čije uredno funkcioniranje u bitnome definira uspješnost i mogućnost rada i obavljanja „osnovne djeatnosti“, računovođe, informatika, i slično, mogli bi se relativno jednostavno „prebaciti“ na teret osnivača, i to posebno u gradovima koji brinu o osnovnim školama. Naravno, s time da za to nužno treba decentralizirati i financijska sredstva s nivoa države prema određenim kriterijima. U prvotnom planu nastavka decentralizacije škola ovo je bilo i navedeno kao daljnji korak u decentralizaciji, no pomak u tom smislu nikada se nije dogodio.

Kultura

PREPORUKE

1. ZAKON O KAZALIŠTIMA („NARODNE NOVINE“, BROJ 71/06)

Držimo da bi za financiranje kazališta koji imaju status nacionalnih kazališta valjalo predvidjeti posebni način financiranja istih na način da se za takva kazališta izdvajaju veća sredstva iz Proračuna Republike Hrvatske odnosno da se predvidi sudjelovanje Republike u fiksnom iznosu od 50%.

Predlažemo na kazališne umjetnike primijeniti nižu granicu odlaska u mirovinu.

U Zakonu o kazalištima u članku 25. stavku 3. određeno je da intendant nacionalnog kazališta, na prijedlog kazališnog vijeća, imenuje i razrješava predstavničko tijelo osnivača, a potvrđuje ministar kulture.

Sukladno članku 12. stavka 1. Zakona o kazalištima osnivač, a uglavnom su to gradovi, jest dužan osigurati sredstva za rad kazališta što uključuje sredstva za program, plaće i honorari te troškovi opreme i izvođenja programa, materijalne izdatke kao i sredstva za investicije i investicijsko održavanje. S druge strane iz Proračuna Republike Hrvatske osiguravaju se također sredstva za programe HNK ali u dijelu u kojem je takav program utvrđen kao javna potreba, što je puno manji iznos nego onaj kojeg osigurava sam osnivač.

Stoga, smatramo nelogičnim da u situaciji imenovanja intendanta nacionalnog kazališta kojeg je jedini osnivač grad koji je time ujedno i pretežiti financijer, Zakon zahtijeva potvrdu ministra kulture. Naime, u takvom odnosu izvora financiranja nelogično je da ministar kulture ima završnu riječ kod imenovanja čelnika nacionalnog kazališta.

Člankom 9. odrediti koje se odredbe ovog Zakona odgovarajuće primjenjuju na kazalište i kazališnu družinu koja djeluje kao ustrojstvena jedinica unutar druge pravne osobe.

Člankom 10. precizirati da se odredba toga članka primjenjuje na kazališta koja se osnivaju kao javne ustanove.

Člankom 31. precizirati tko imenuje članove kazališnog vijeća Hrvatskog narodnog kazališta u Zagrebu.

Utvrđiti normative iz članka 4. Zakona o kazalištima (prostor, oprema, osoblje) kako bi, u smislu članka 10., bilo moguće utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti za osnivanje kazališta.

2. ZAKON O MUZEJIMA („NARODNE NOVINE“, BROJ 142/98 I 65/09) I ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O MUZEJIMA („NARODNE NOVINE“, BROJ 65/09)

Pojasniti odredbu članka 2. Zakona kako bi se osigurali jednaki uvjeti za imenovanje ravnatelja osoba koje su stekle visoku stručnu spremu prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju i osobama koje imaju završen studij prema odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

Prije stupanja na snagu Izmjena i dopuna Zakona o muzejima odredbom članka 28. Zakona bilo je propisano da ravnatelj muzeja može biti imenovana osoba koja ima visoku stručnu spremu, položen stručni ispit za kustosa i koja ispunjava druge uvjete propisane statutom ili aktom o osnivanju. Nadalje, bilo je i propisano da iznimno za ravnatelja može biti imenovana osoba koja nema položen stručni ispit za kustosa, ako je istaknuti i priznati stručnjak na području kulture i znanosti s najmanje deset godina radnog staža.

Izmjenama i dopunama Zakona o muzejima izmijenjen je članak 28. osnovnog Zakona u pogledu uvjeta za ravnatelja muzeja na način da navedena odredba sada glasi: *“Ravnatelj muzeja može biti imenovana osoba koja ima završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij i najmanje pet godina rada u muzejskoj struci, kao i osoba koja je stekla visoku stručnu spremu sukladno propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju („Narodne novine“, broj 12/03, 198/03, 105/04, 174/04 i 46/07) te je istaknuti i priznati stručnjak na području kulture s najmanje deset godina rada u kulturi.”* Iz navedene odredbe proizlazilo bi da je riječ o kategoričkoj pravnoj normi (ius cogens) koja adresatima daje jednu jedinu mogućnost u propisivanju uvjeta za ravnatelja sukladno citiranoj odredbi. Prije izmjena Zakona o muzejima pravna norma sadržana u članku 28. bila je disjunktivne prirode koja je adresatu davala izvjesnu slobodu u propisivanju uvjeta za ravnatelja, naime, pored Zakonom propisanih postojala je izričita mogućnost propisivanja drugih uvjeta samim statutom. U ovom pogledu postoje prijepori u tumačenju nove odredbe članka 28. Zakon o muzejima. Iako iz formulacije navedene odredbe jasno proizlazi da Zakon nije dao mogućnost propisivanja drugih uvjeta pored onih određenih Zakonom, od Ministarstva je dobiveno pisano mišljenje u tom pogledu da ne postoje zapreke da se statutom propišu i drugi uvjeti za ravnatelja, primjerice, poznavanje stranog jezika, s time da se ne može propisati, npr. uvjet položenog stručnog ispita za kustosa.

3. PRAVILNIK O OČEVIDNIKU MUZEJA, TE MUZEJA GALERIJA I ZBIRKI UNUTAR USTANOVA I DRUGIH PRAVNIH OSOBA („NARODNE NOVINE“, BROJ 96/99)

U članku 5. ovoga Pravilnika potrebno je propisati da se prijava za upis u očevidnik podnosi Upravi za muzeje Ministarstva kulture putem ureda državne uprave u županijama samo za one muzeje u odnosu na koje taj ured obavlja nadzor nad zakonitošću rada.

4. ZAKON O KNJIŽNICAMA („NARODNE NOVINE“, BROJ 105/97, 5/98, 104/00 I 69/09), PRAVILNIK O UPISNIKU KNJIŽNICA I KNJIŽNICA U SASTAVU („NARODNE NOVINE“, BROJ 139/98)

U članku 5. Pravilnika potrebno je propisati da se prijava za upis knjižnica u Upisnik podnosi Ministarstvu kulture putem ureda državne uprave u županijama samo za one knjižnice u odnosu na koje taj ured obavlja nadzor nad zakonitošću rada.

5. ZAKON O FINANCIRANJU JAVNIH POTREBA U KULTURI („NARODNE NOVINE“, BROJ 47/90, 27/93 I 38/09)

Ovaj propis je potrebno u potpunosti prilagoditi sadašnjim potrebama u kulturi i detaljnije utvrditi način na koji gradovi utvrđuju te donose program javnih potreba u kulturi (ne samo Republika Hrvatska i županije) ili donijeti novi Zakon koji bi bio usklađen sa Zakonom o proračunu, Zakonom o ustanovama i posebnim zakonima iz područja kulture.

6. ZAKON O USTANOVAMA („NARODNE NOVINE“, BROJ 76/93), ISPRAVAK ZAKONA O USTANOVAMA („NARODNE NOVINE“, BROJ 29/97 I 47/99), ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O USTANOVAMA („NARODNE NOVINE“, BROJ 35/08)

Unijeti izmjene tako da se omogući ustanovama ugostiteljska i prodajna djelatnost, primjerice, prodaja suvenira, naravno s obvezom usmjeravanja cjelokupne dobiti u osnovnu djelatnost ustanove stoga što bi se na taj način barem djelomično rasteretili državni, gradski, županijski i općinski proračuni i/ili unaprijedili uvjeti poslovanja te programska djelatnost.

7. ZAKON O UPRAVLJANJU JAVNIM USTANOVAMA U KULTURI („NARODNE NOVINE“, BROJ 96/01)

U Zakon je potrebno unijeti odredbu kojom će se jasno i nedvosmisleno utvrditi što su javne ustanove u kulturi.

Promijeniti odredbe o uvjetima za ravnatelja ustanove tako da uvjet obavezno bude visoka stručna sprema tj. završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij kao uvjet za mjesto ravnatelja.

Sve posebne zakone u područjima kulture moralo bi se upotpuniti s odredbama koje se odnose na ustanove koje imaju više osnivača, i to u pogledu sastava upravnih vijeća, imenovanja ravnatelja, određivanja upravnih tijela nadležnih za provođenje nadzora nad zakonitošću rada ustanova i drugo.

8. ZAKON O RADU („NARODNE NOVINE“, BROJ 149/09 I 61/11)

Neusklađenost Zakona o radu s posebnim zakonima koji se odnose na djelovanje ustanova u kulturi (Zakon o kazalištima, Zakon o muzejima i Zakon o knjižnicama) poseban je problem.

U tom pogledu zakoni koji reguliraju pitanje ustrojstva i upravljanja kazalištima, muzejima i knjižnicama (Zakon o kazalištima, Zakon o muzejima i Zakon o knjižnicama) sadrže sljedeće odredbe: *“Kazališno vijeće javnog kazališta i javne kazališne družine imaju tri, pet ili sedam članova od kojih većinu imenuje predstavničko tijelo osnivača iz reda uglednih umjetnika i radnika u kulturi, koji nisu djelatnici županijskog ureda državne uprave nadležnog za poslove kulture županije na čijem području kazalište djeluje, odnosno gradskog ureda nadležnog za poslove kulture, a ostale članove iz svojih redova biraju kazališni umjetnici.”* (članak 31. Zakona o kazalištima).

“Upravno vijeće ima tri ili pet članova od kojih većinu imenuje osnivač iz redova istaknutih kulturnih i znanstvenih djelatnika, dok ostale bira muzejsko stručno vijeće, a ako ono nije osnovano, stručno muzejsko osoblje iz svojih redova.” (članak 24. Zakona o muzejima).

“Upravno vijeće samostalne knjižnice ima tri ili pet članova od kojih većinu imenuje osnivač, a ostale bira stručno osoblje knjižnice iz svojih redova. Broj članova upravnog vijeća, način njihova izbora, mandat, donošenje odluka i druga pitanja u svezi s radom upravnog vijeća uređuju se aktom o osnivanju i statutom knjižnice.” (članak 23. Zakona o knjižnicama). Međutim, člankom 163. Zakona o radu propisano je da u javnim ustanovama jedan član organa javne ustanove (upravno vijeće odnosno drugo odgovarajuće tijelo) mora biti predstavnik radnika, s time da tog predstavnika radnika imenuje i opoziva radničko vijeće odnosno, ako ono nije utemeljeno, radnici na slobodnim i neposrednim izborima. Iz svih navedenih propisa proizlazi da je opći zakon (Zakon o radu) u nesuglasju s posebnim zakonima (Zakon o kazalištima, Zakon o muzejima i Zakon o knjižnicama) u dijelu sastava upravnih odnosno kazališnih vijeća. Naime, ukoliko osnivač odluči da upravno odnosno kazališno vijeće broji tri člana, primjenom tih posebnih propisa većinu, odnosno dva člana, imenovat će sam osnivač dok će trećeg člana izabrati članovi stručnog vijeća, stručno osoblje knjižnice odnosno kazališni umjetnici. Stoga u takvom slučaju nije moguće primijeniti naprijed citiranu odredbu Zakona o radu po kojoj jedan član upravnog vijeća ili drugog organa upravljanja mora biti predstavnik radnika i to imenovan od strane radničkog vijeća, odnosno ako radničkog vijeća nema onda izabran od strane svih radnika zaposlenih u ustanovi, jer bi tada upravno vijeće odnosno kazališno vijeće brojilo četiri člana što Zakonom nije predviđeno. Iako su i “treći članovi” upravnih odnosno kazališnih vijeća predstavnici radnika jer su izabrani iz redova kazališnih umjetnika, stručnog muzejskog i knjižničkog osoblja zaposlenog u tim ustanovama, isti nisu imenovani od strane radničkog vijeća već od strane stručnog odnosno umjetničkog osoblja ustanove. Stoga bi valjalo u tom smislu ili izmijeniti zakone o kazalištima, muzejima i knjižnicama te ih uskladiti s naprijed citiranom odredbom Zakona o radu na način da se prevede da je član izabran iz redova stručnog odnosno umjetničkog osoblja ujedno i predstavnik radnika u ustanovi, što zahtijeva, međutim, i izmjenu čl. 163. Zakona o radu na način da se predvidi da predstavnik radnika može biti imenovan odnosno izabran na način predviđen posebnim zakonima. Druga je mogućnost da se u zakonima koji se odnose na kazališta, muzeje i knjižnice odredi da upravno odnosno kazališno vijeće broji pet ili više članova.

9. ZAKON O ZAŠTITI I OČUVANJU KULTURNIH DOBARA („NARODNE NOVINE“, BROJ 69/99, 151/03 I 157/03, 87/09-ISPRAVAK I 88/10)

Ovim Zakonom nedovoljno je uređen nadzor Ministarstva kulture Republike Hrvatske nad radovima koji se izvode na kulturnim dobrima. Odredbom članka 61. st. 1. Zakona propisano je da je za poduzimanje radnji u zaštićenim kulturno-povijesnim cjelinama za koje je prema posebnom propisu obvezna

lokacijska dozvola, tijelo uprave nadležno za njezino izdavanje dužno pribaviti posebne uvjete zaštite kulturnog dobra. Nadalje, st. 2. propisuje da je za poduzimanje takvih radnji za koje se prema posebnom propisu izdaje rješenje o uvjetima građenja investitor dužan prije podnošenja zahtjeva pribaviti posebne uvjete zaštite kulturnog dobra, te st. 3. da posebni uvjeti nisu upravni akt, a da ih izdaje nadležno tijelo na zahtjev upravnog tijela nadležnog za izdavanje lokacijske dozvole, odnosno na zahtjev investitora u postupku izdavanja rješenja o uvjetima građenja.

Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, rječju i decidirano se nadzor (konzervatorski) spominje samo u odredbama inspekcijskog nadzora (nadležnost Uprave za inspekcijske poslove kulturne baštine).

Naime, Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (članci 103.-105.) propisani su slučajevi u kojima se izdaje lokacijska dozvola te je utvrđeno da se ista izdaje za sve građevine osim za zgrade čija građevinska (bruto) površina nije veća od 400 m², zgrade za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija građevinska (bruto) površina nije veća od 600 m i jednostavne građevine i radove iz čl. 209. st. 5. istoga Zakona. Budući se u praksi događa da nadležno tijelo Ministarstva kulture Republike Hrvatske provodi "nadzor" nad radovima upravo kroz izdavanje posebnih uvjeta (rješenja o uvjetima građenja) postavlja se pitanje gdje se sve prostiru granice takvog nadzora.

Naime, u mnogim slučajevima kada se za zahvate (radove) na građevini za koje nije potrebna lokacijska dozvola ipak traže (nameću) posebni uvjeti nadležnog Konzervatorskog odjela, to nema podrške u postojećim kako zakonskim niti podzakonskim propisima.

Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, čl. 7. alineom 1., utvrđeno je da nepokretno kulturno dobro može biti i "grad, selo, naselje ili njegov dio". U tom kontekstu u praksi su do danas temeljem registracije trajno zaštićenih kulturnih dobara donesena rješenja Ministarstva kulture kojima se utvrđuje da su neke cjeline, primjerice urbanističke, proglašene kulturnim dobrom. Događaju se slučajevi da se, primjerice, za dio zgrade koja nije pojedinačno registrirano dobro, a nalazi se u zaštićenoj cjelini na kojoj je potrebno izvoditi radove na zajedničkim dijelovima zgrade (fasada, krov) nužno od nadležnog konzervatorskog odjela pribaviti suglasnost za takve radove premda takva suglasnost nije nigdje u Zakonu propisana već je praksom ustanovljeno i ustaljeno da za unutarnje zajedničke dijelove zgrade (stubište, tavan, podrum) suglasnost nije potrebna. Dakle, iako su i unutarnji zajednički dijelovi zgrade i vanjski dijelovi zgrade u vlasničkopravnom smislu izjednačeni, svi suvlasnici zajedno ostvaruju svoja vlasnička prava nad njima, u praksi je ustaljeno da je za izvođenje radova na vanjskim dijelovima suglasnost potrebna dok za unutarnje dijelove nije. Slučaj kada je zgrada pojedinačno registrirano kulturno dobro u cijelosti je jasan, budući da su svi radovi podložni nadzoru "konzervatora" kroz razne faze (posebni uvjeti, prethodno odobrenje, suglasnost na projekt). U tom pogledu vezano za navedeno, potrebno je doraditi odredbe kojima se utvrđuju uvjeti temeljem kojih je za neke od radova nužno angažirati izvođača s odobrenjem Ministarstva kulture, a za radove na zgradi koja se jedino nalazi unutar registrirane urbanističke cjeline. U praksi je ustaljeno da nadležni konzervatorski odjel ne traži da za unutarnje, zajedničke dijelove takve zgrade-radove na njima koji se tiču održavanja bude angažiran izvođač s odobrenjem Ministarstva kulture (licencom), dok je za vanjske dijelove takve zgrade-radove na istima, to je potrebno. Predlaže se razraditi odredbe u Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara koje uređuju nadzor (konzervatorski) nad radovima na kulturnom dobru i točno razlučiti u se kojim slučajevima (ne samo pozivom na odredbe Zakona o prostornom uređenju i gradnji vezano kada se izdaje lokacijska dozvola) traži nadzor konzervatora putem izdavanja posebnih uvjeta i više razraditi način takvog izdavanja, obim istih (što posebni uvjeti obuhvaćaju) te na svojevrsan način unificirati posebne uvjete na području cijele države (za sve Konzervatorske odjele), budući njihove upute variraju od vrlo detaljno razrađenih do općenito postavljenih posebnih uvjeta, a takva razlika u detaljima nema potporu i drugim propisima.

10. ZAKON O JAVNOJ NABAVI, PRAVILNIK O NATJEČAJIMA S PODRUČJA ARHITEKTURE I URBANIZMA (2006.)

Čl. 29.st.11. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 110/07 i 125/08) "ako je posljedica provedbe natječaja pregovarački postupak bez prethodne objave kod ugovora o javnim uslugama, odluka o nedopustivosti sudjelovanja u pregovaračkom postupku onim se natjecateljima kojima sudjelovanje u daljnjem postupku pregovaranja nije dopušteno obvezno dostavlja u roku od osam dana od dana njezina donošenja, u kojoj se navodi sastav ocjenjivačkog suda."

Odluka o nedopustivosti sudjelovanja zapravo je samo dio odluke ocjenjivačkog suda o odabiru nagrađenih i odluci tko nije nositelj prve nagrade.

Podzakonski akt – Pravilnik o natječajima s područja arhitekture i urbanizma donesen 2006. godine na Skupštini Udruženja hrvatskih arhitekata sukladno kojem se provode arhitekonski natječaji jedino u odredbama (konkretno čl.56.) jedino spominje da je važno zabilježiti razloge za zabranu sudjelovanja nekog rada u natječaju, međutim ne sadrži odredbu koja jasno navodi što se sve odlukom o odabiru nagrađenih utvrđuje.

Za potrebe postupka javne nabave - pregovaračkog postupka bez objave poziva, nužno je primijeniti čl.29.st.11. ZOJN. Predlaže se ili razraditi odredbu čl. 29. st.11. ZOJN na način da se točno navede da se odluka ocjenjivačkog suda uzima kao podloga za primjenu pregovaračkog postupka javne nabave bez objave poziva (čl.25.) ili dopuniti članak na način da se navede da odluka o odabiru mora sadržavati točke kojima se: 1. utvrđuju nagrađeni, 2. da slijedi pregovarački postupak bez objave poziva u kojem se ne pozivaju osim prvonagrađenom ostali na dostavu ponude, 3. da odluka ocjenjivačkog suda predstavlja osnov za primjenu čl.16.st.2.t.6. ZOJN koji kaže «ako se po provedenom natječaju ugovor mora sklopiti s pobjednikom ili s jednim od pobjednika natječaja, pri čemu se svi pobjednici natječaja moraju pozvati na sudjelovanje u pregovorima.

Sport

POSTOJEĆE STANJE

Djelatnost sporta u Republici Hrvatskoj uređena je Zakonom o sportu („Narodne novine“, broj 71/06, 124/10 i 124/11) koji je stupio na snagu 6. srpnja 2006. godine. Na djelatnost sporta se na odgovarajući način primjenjuju i drugi zakoni, osobito oni koji uređuju pitanja udruživanja građana, djelatnosti predškolskog odgoja, osnovnog, srednjeg i visokog školstva i gospodarstva te propisi iz sustava državne i lokalne uprave, graditeljstva, financija, zdravstva i ekologije.

Zakonom o sportu definirani su sljedeći dijelovi suvremenog sporta: sustav sporta, osobe u sustavu sporta, sportske djelatnosti, stručni poslovi u sportu, statusna pitanja sportaša, pitanja sportskih klubova, sport osoba s invaliditetom, sport djece i mladeži, zdravstvena zaštita sportaša, sportske građevine, javne potrebe u sportu, financiranje sporta, državne nagrade u sportu i drugo.

Postojeći Zakon na snazi je već više od četiri godine i pokazalo se da u većem dijelu nije primjenjiv i da mnoge zakonske odredbe nisu zaživjele u svakodnevnoj sportskoj praksi te smatramo da u ovom trenutku nije moguće izvršiti tek djelomične zahvate u tekstu postojećeg Zakona.

Kada se uzme u obzir i činjenica da u međuvremenu nije doneseno desetak Zakonom predviđenih podzakonskih akata, proizlazi da je potrebno izvršiti suštinske promjene u postojećem tekstu, odnosno, što bi po našem mišljenju bilo primjerenije, trebalo bi pristupiti izradi novog, cjelovitog, sustavnog i promišljenog Zakona o sportu.

S tim u vezi smatramo da treba otvoriti stručnu raspravu o pojedinim pitanjima koje u budućem Zakonu treba regulirati na bolji način nego što je to sada slučaj. Stoga iznosimo konkretne prijedloge da se u sklopu šire rasprave razmotre i stajališta Udruge gradova u Republici Hrvatskoj dana u namjeri da doprinesu poboljšanju postojećeg, odnosno izradi novog Zakona o sportu.

PREPORUKE

OPĆE ODREDBE

Smatramo da je sportu nanijeta šteta već samom odredbom članka 1. Zakona o sportu koja cjelokupnu sportsku djelatnost temelji na dragovoljnosti pa tako proizlazi da je sport jedina dragovoljna društvena djelatnost, te samim time i manje važna od ostalih.

Isto tako, tvrdnja da su samo „sportske djelatnosti utvrđene ovim Zakonom djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku“, negira značaj ukupnosti sporta kao djelatnosti od posebnog društvenog interesa, što

bitno umanjuje značaj sporta za razvoj cjelokupnog društva. Zbog toga bi jedna od osnovnih zakonskih normi trebala glasniti ovako: „Sport je djelatnost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku”.

NACIONALNI PROGRAM SPORTA I NACIONALNO VIJEĆE ZA SPORT

Postojeći Zakon ovo poglavlje dovodi u pitanje, jer i nakon više od četiri godine nema niti slova o bilo kakvoj strategiji ili pak o nacionalnom programu sporta. S obzirom na način kako je zamišljeno da se članovi Nacionalnog vijeća imenuju iz redova državnih i sportskih predstavničkih tijela i da se članovi toga vijeća ne trebaju imati nikakve stručne reference kao ni najosnovnija stručna zvanja ili znanja iz ovog područja, upitan je već i st. 1. u čl. 3. koji govori da je Nacionalno vijeće za sport najviše stručno tijelo koje se brine za razvoj i kvalitetu sporta u Republici Hrvatskoj. Takvo vijeće imalo bi smisla samo onda kada bi ga sačinjavali neovisni stručnjaci iz pojedinih područja sporta (kineziolozi, pravnici, sociolozi, ekonomisti, arhitekti i sl.) i kada bi se za njihov izbor propisali precizni kriteriji.

FIZIČKE OSOBE U SPORTU

U ovom poglavlju kada se govori o pravima sportaša u odnosu na kategorizaciju sportaša Hrvatskog olimpijskog odbora, treba ubuduće znatno preciznije definirati postojeća prava sportaša kao i način njihovog ostvarivanja. S tim u vezi potrebno je preispitati postojeću kategorizaciju, jer ona sada obuhvaća prevelik broj sportaša i ne razlikuje stvarna vrhunska dostignuća u pojedinim sportovima od onih prosječnih. S druge strane, sadašnja kategorizacija lokalnim zajednicama nameće sve veće obveze u smislu osiguranja materijalnih prava za tako veliki broj sportaša.

Kada su u pitanju treneri može se konstatirati da ovo poglavlje ima niz nelogičnosti pa ga treba žurno i temeljito redefinirati.

Unatoč vrlo preciznim kaznenim odredbama i visokim novčanim kaznama i dalje se zapošljavaju treneri i voditelji bez odgovarajućeg i propisanog stručnog zvanja ili stručne spreme, dok sustav kontrole koji to treba spriječiti odnosno provoditi kontrolu stručnog rada praktički ne postoji.

Isto tako, u potpunosti je nelogično da profesor tjelesne i zdravstvene kulture ne može obavljati poslove trenera mladih dobnih kategorija, dok vrhunski sportaš bez potrebnog pedagoškog znanja i zvanja to može bez ograničenja obavljati.

OBAVLJANJE SPORTSKE DJELATNOSTI SUDJELOVANJA U SPORTSKIM NATJECANJIMA

Kroz ove su zakonske norme (članak 23. do 26. postojećeg Zakona) trebali biti definirani amaterski i profesionalni sportski klubovi, no ne kao dionička društva. U Zakonu ne postoje sankcije za one klubove i odgovorne osobe u njima, koji se nisu registrirali kao profesionalni klubovi, iako su se za to stekli svi potrebni uvjeti.

SPORTSKI KLUB – SPORTSKO DIONIČKO DRUŠTVO

Ideja da se sportsko dioničko društvo obavezno osniva samo u slučaju stečaja sportske udruge (članak 42. st. 2.) od početka nije bila obećavajuća, a to se sada definitivno pokazuje u praksi.

Ovom segmentu organiziranja i funkcioniranja sportskih klubova i sustavu njihova natjecanja u budućnosti treba pristupiti daleko ozbiljnije nego što je to sad slučaj u postojećem Zakonu.

Mišljenja smo da treba razmisliti o ideji da svi klubovi koji „trguju” s igračima i s njima imaju profesionalne ugovore o igranju, preoblikuju u sportsko-trgovačka društva.

OBLICI UDRUŽIVANJA – SPORTSKI SAVEZI

Princip temeljen na Zakonu o udrugama („Narodne novine”, broj 88/01 i 11/02- ispravak) prema kojemu već samo tri osobe mogu osnovati sportsku udruhu, a slijedom toga na takav način osnovane tri udruge mogu osnovati sportski savez dioničkoga društva, unio je u najmanju ruku dodatnu zbrku u funkcioniranje postojećeg sustava sportskih klubova i saveza, a velikim dijelom i sportskih zajednica. Ovdje bi novim Zakonom o sportu (lex specialis) trebalo preciznije regulirati mogućnost i uvjete pod kojima se mogu osnivati sportski klubovi.

Dodatne probleme u ovom segmentu čini i spoznaja da je vrlo mali broj nacionalnih sportskih saveza propisao barem osnovne uvjete koje klubovi moraju zadovoljavati (objekti, stručni kadar, programa, financije i slično) da bi kao takvi mogli sudjelovati u sustavu natjecanja i participirati u programu javnih potreba.

SPORTSKA ZAJEDNICA

Ubuduće treba pojačati ulogu sportskih zajednica u odnosu na realizaciju programa javnih potreba, kao i njihovu ulogu u okviru Hrvatskog olimpijskog odbora. Isto tako, nužno je striktno poštivanje Zakonom utvrđene procedure u kontekstu donošenja programa javnih potreba iz djelokruga sportske zajednice.

HRVATSKI OLIMPIJSKI ODBOR

Obzirom da u Hrvatskoj gotovo i nema kompetentne administracije (zavoda, instituta i slično) koja bi bila u stanju pratiti sve ono što je u ovoj djelatnosti potrebno u smislu praćenja stanja u cjelokupnoj oblasti i izradi strategija i razvojnih programa, novim bi zakonskim prijedlozima Hrvatskom olimpijskom odboru trebalo dati značajniju kompetenciju i sredstva da se i u stvarnosti organizira i ekipira s najboljim stručnjacima iz područja sporta. Posebno se to odnosi na pitanja vezana za funkcioniranje cjelokupnog sustava lokalnog sporta u Hrvatskoj.

SKOLSKA SPORTSKA DRUŠTVA, STUDENTSKE SPORTSKE UDRUGE, SPORTSKA REKREACIJA, SPORT OSOBA S INVALIDITETOM

U svakom slučaju ovim djelatnostima u sportu treba dati veći značaj u društvu nego je to učinjeno do sada, ali prije svega to podrazumijeva borbu za njihov bolji status u okviru njihovih bazičnih područja kao što su obrazovanje, zdravlje, socijalna skrb i ostalo.

STRUČNI POSLOVI U SPORTU

Ovaj dio Zakona preambiciozno sugerira da bi baš svi treneri i voditelji u sportu morali imati odgovarajuću stručnu spremu (završen fakultet). To je naravno nemoguće postići zbog trenutnih kadrovskih i financijskih mogućnosti našeg društva.

Prema nekim procjenama radi se o oko deset tisuća trenera koji kao amateri rade u sportu, a nemaju odgovarajuću stručnu spremu. U ovom dijelu bi trebalo kroz nove zakonske forme i nove forme školovanja omogućiti dijelu trenera efikasnije stručno osposobljavanje nego što je to sada. Također je u tom smislu potrebno preispitati u Zakonu definiranu postojeću nomenklaturu stručnih poslova.

SPORTSKA NATJECANJA

Postojeći Zakon nije donio ništa novoga u smislu poboljšanja sustava natjecanja. U jednom dijelu sportova natjecanja su još uvijek u rukama sudačkih i inih lobija zbog čijih su interesa ti sustavi često puta preskupi i sportski neučinkoviti.

U kandidaturama za organizaciju velikih sportskih natjecanja i dalje vlada određena konfuzija koja dozvoljava sportskim funkcionarima pojedinih saveza da samostalno prihvaćaju candidature, a da za to nemaju osigurana sredstva te na taj način često puta širu zajednicu stavljaju pred gotov čin. Učinci organiziranja tako kandidiranih natjecanja, bez učešća sponzora iz privatnog sektora, često puta su ne samo financijski, već i sportski upitni te smatramo kako bi za takva postupanja trebalo predvidjeti znatno oštrije kaznene odredbe i dosljedno ih provoditi u praksi.

SPORTSKE GRAĐEVINE

Moguće je jedino ustvrditi da je tek apsolutno nepoznavanje zakona i propisa iz područja prostornog planiranja od strane onih koji su predložili kao i onih koji su usvojili takva zakonska rješenja dovelo je do apsurdne odredbe (čl. 66. st. 1.) koja propisuje da će Sabor Republike Hrvatske donijeti mrežu sportskih građevina. Posljedično i jedino logično, takva mreža nije predložena niti usvojena. To je prouzročilo veliku štetu sportu u cjelini i to dugoročno, jer nije na vrijeme izvršena „rezervacija“ kvalitetnih prostora za buduću izgradnju sportskih objekata, što je često iskorišteno kako bi se u urbanim sredinama devastirale moguće lokacije za sport.

Osim toga Zakon o sportu nije predvidio potrebe revizije programa ni projekata za izgradnju sportskih građevina od strane sportske zajednice, stoga su u posljednje vrijeme učinjeni mnogi propusti pri izgradnji sportskih građevina. Tako izgrađene građevine su najčešće funkcionalno i tehnološki vrlo loše izvedene i skupe već u izgradnji, posljedično tomu još skuplje i no što je potrebno u održavanju. Nameće se i pitanje što je s prihodima drugih nekretnina u sklopu sportske građevine, na koji se način njima raspolaže i koriste li se za održavanje cjelokupne sportske građevine.

ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

Zdravstvenu zaštitu sportaša koja danas postoji prema važećem Zakonu trebalo bi podići na znatno višu razinu, posebno u odnosu na ono što je bilo do sada. Koliko nam je poznato to je učinjeno jedino u Gradu Zagrebu osnivanjem Specijalizirane poliklinike za zdravstvenu zaštitu sportaša. Stoga smatramo kako valja inzistirati da nadležna ministarstva bez odlaganja izvrše svoje obaveze sukladno Zakonu. Potrebno je i utvrditi obvezu lokalne samouprave da putem zajednice sportova grada/županije osnuje sportsku ambulantu/polikliniku sukladno veličini (općina, grad...), ali i osigurati dostatna sredstva za provedbu istoga. Nažalost još uvijek nisu od strane nadležnog Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta propisani uvjeti, vrste i opseg zdravstvenih pregleda sportaša. Nadležne treba svakako potaknuti na ozbiljnije, odgovornije i sustavnije pristupanje rješavanju ove problematike.

FINANCIRANJE SPORTA

Poglavlje koje govori o financiranju u velikom je nerazmjeru jer se govori o javnim potrebama u sportu, a njih bi s obzirom na današnje potrebe sporta u svakom slučaju trebalo redefinirati.

S obzirom da je na državnom nivou i većini lokalnih sredina iz godine u godinu sve manje učešće sporta u godišnjim proračunima, potrebno je razmotriti mogućnosti uvođenja fiksnih stopa izdvajanja za sport u odnosu na proračunska sredstva. Tako bi na primjer na lokalnoj razini trebalo izdvojiti najmanje 3% od proračuna za programe javnih potreba i 3% za održavanje i izgradnju sportske infrastrukture, a na nacionalnoj razini ne manje od 0,2% iz Državnog proračuna Republike Hrvatske.

Također treba razmotriti mogućnost izmjene postojećeg Zakona o igrama na sreću, te sredstva namijenjena za sport temeljem toga Zakona usmjeriti na lokalnu zajednicu, znači upravo tamo gdje se sredstva i uplaćuju i gdje su najpotrebnija. Dakako, trebalo bi preispitati i mogućnosti uvođenja olakšica za gospodarske subjekte koji ulažu sredstva u sport.

KAZNE NE ODREDBE

U ovom poglavlju mnoge norme koje bi se trebale poštivati u ovom Zakonu nemaju adekvatnih kaznenih odredbi, dok se pak druge kaznene odredbe koje su propisane u praksi zbog neučinkovitosti nadležnih tijela gotovo i ne primjenjuju.

Preporuke **-FINANCIRANJE-**

Financiranje

UVOD I POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR

Građani Republike Hrvatske imaju ustavno pravo na lokalnu samoupravu, što znači i pravo sudjelovanja u odlučivanju o lokalnim potrebama i lokalnim pitanjima. U tom smislu Hrvatska je podijeljena na jedinice lokalne samouprave (gradove i općine) te na jedinice područne (regionalne) samouprave (županije).

Hrvatska ima 20 županija, Grad Zagreb, koji ima poseban status, 429 općina i 126 gradova. Nažalost, ukupno 256 (46%) jedinica lokalne samouprave razvrstano je po razvijenosti u I. i II. skupinu, odnosno indeks razvijenosti tih jedinica lokalne samouprave manji je od 75% u odnosu na prosjek Republike Hrvatske. Među tih 256 jedinica lokalne samouprave 22 su grada i čak 234 općine.

Prihodi proračuna lokalnih jedinica evidentirani su na isti način kao i prihodi državnog proračuna. Prihodi lokalnih jedinica dijele se na dvije osnovne skupine i to na prihode poslovanja i prihode od prodaje nefinancijske imovine.

PRIHODI

Tablica 1. Ukupni proračunski prihodi (u kunama)

PRORAČUN	SKUPINA PRIHODA	2006.	2007.	2008.	2009.
Državni proračun	Prihodi poslovanja	95.235.557.283	108.320.594.660	115.772.654.807	110.257.946.738
	Prihodi od pr. nef. imovine	352.690.366	498.685.410	303.419.486	304.005.062
	UKUPNO	95.588.247.649	108.819.280.071	116.076.074.293	110.561.951.800
Županije (20)	Prihodi poslovanja	2.817.633.475	3.249.718.865	3.586.684.825	3.580.789.093
	Prihodi od pr. nef. imovine	23.297.543	14.274.741	20.892.933	12.973.939
	UKUPNO	2.840.931.018	3.263.993.606	3.607.577.758	3.593.763.032
Grad Zagreb	Prihodi poslovanja	6.053.810.797	6.446.116.737	7.108.553.152	6.678.326.427
	Prihodi od pr. nef. imovine	77.080.986	399.069.339	323.942.660	65.375.736
	UKUPNO	6.130.891.783	6.845.186.076	7.432.495.812	6.743.702.163
Gradovi (126)	Prihodi poslovanja	7.134.500.609	8.555.363.905,00	9.195.958.301	8.747.929.496
	Prihodi od pr. nef. imovine	617.517.589	726.143.785,00	661.262.552	546.014.411
	UKUPNO	7.752.018.198	9.281.507.690	9.857.220.853	9.293.943.907
Općine (429)	Prihodi poslovanja	2.668.959.832	3.432.098.907	3.662.029.229	3.430.286.387
	Prihodi od pr. nef. imovine	219.388.477	343.267.572	478.960.505	255.939.813
	UKUPNO	2.888.348.309	3.775.366.479	4.140.989.734	3.686.226.200
SVEUKUPNO		115.200.436.957	131.985.333.922	141.114.358.450	133.879.587.102

Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 2. Udio prihoda proračunskih razina u ukupnim javnim prihodima (u %)

PRORAČUN	2006.	2007.	2008.	2009.
Državni proračun	83,0	82,4	82,3	82,6
Županije	2,5	2,5	2,6	2,7
Grad Zagreb	5,3	5,2	5,3	5,0
Gradovi	6,7	7,0	7,0	6,9
Općine	2,5	2,9	2,9	2,8
UKUPNO	100,0	100,0	100,0	100,0

Iz prikazanih financijskih pokazatelja možemo zaključiti da je **Republika Hrvatska značajno financijski centralizirana država** u kojoj udio prihoda svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ukupnim javnim prihodima iznosi oko 17,5%.

Udruga gradova u Republici Hrvatskoj je u svom pisanom materijalu kojeg je izradila kako bi izrazila svoja stajališta u vezi s teritorijalnom reformom, prikazala i usporedbu s 18 europskih zemalja. Iz tih komparativnih pokazatelja proizlazi da se manji udio jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ukupnim javnim rashodima i izdacima ostvaruje jedino u Malti (1,4%), Grčkoj (6,0%), Luksemburgu (13,3%) i Portugalu (13,3%).

U Republici Hrvatskoj izražena je i **visoka razina neravnomojnosti fiskalnog kapaciteta** pojedinih jedinica lokalne samouprave. To zaključujemo iz podataka na temelju kojih su izračunati indeksi razvijenosti svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Naime, iz podataka o proračunskim prihodima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave po stanovniku vidi se kako je omjer između najnižeg i najvišeg proračunskog prihoda po stanovniku čak 1:271,6. Najveći proračunski prihod po stanovniku prosječno u tri godine (2006. – 2008.) je u Općini Dugopolje i iznosi 42.379 kn/po stanovniku, dok je najmanji u Općini Ervenik i iznosi 156 kn/po stanovniku.

Tablica 3. Prihodi poslovanja jedinica lokalne samouprave uključivo i Grad Zagreb (u kunama)

VRSTA PRIHODA POSLOVANJA	2006.	2007.	2008.	2009.
Prihodi od poreza	9.532.353.803	10.654.676.580	11.538.223.969	11.337.671.342
Pomoći	998.060.955	1.693.187.769	1.832.995.273	1.615.280.222
Prihodi od imovine	1.323.260.208	1.382.564.670	1.569.832.687	1.583.170.609
Prihodi od adm. pristojbi i po pos. propisima	3.858.675.293	4.570.721.256	4.872.476.171	4.170.789.399
Ostali prihodi	144.920.979	132.426.419	153.011.475	149.630.738
UKUPNO	15.857.271.238	18.433.576.694	19.966.539.575	18.856.542.310

Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 4. Udio pojedinih vrsta prihoda u prihodima poslovanja (u %)

VRSTA PRIHODA POSLOVANJA	2006.	2007.	2008.	2009.
Prihodi od poreza	60,1	57,8	57,8	60,1
Pomoći	6,3	9,2	9,2	8,6
Prihodi od imovine	8,3	7,5	7,9	8,4
Prihodi od adm. pristojbi i po pos. propisima	24,3	24,8	24,4	22,1
Ostali prihodi	0,9	0,7	0,8	0,8
UKUPNO	100,0	100,0	100,0	100,0

Prihodi od poreza čine najznačajniji dio ukupnih prihoda poslovanja i njihov se udio kreće od 57,8% 2007. i 2008. godine do 60,1% 2006. i 2009. godine. Prihodi od administrativnih pristojbi i po posebnim propisima čine nešto manje od ¼ ukupnih prihoda poslovanja. Udio pomoći povećan je 2007. godine i na razini je od oko 9% ukupnih prihoda poslovanja. Udio prihoda od imovine na razini je od 7,5% ukupnih prihoda poslovanja 2007. godine do 8,4% 2009. godine.

RASHODI I IZDACI

Tablica 5. Ukupni rashodi i izdaci (u kunama)

UKUPNI RASHODI I IZDACI	2006.	2007.	2008.	2009.
Državni proračun	109.200.868.244	122.087.579.682	126.943.898.878	133.024.337.552
Županije (20)	2.949.043.558	3.296.952.351	3.792.132.020	3.762.418.014
Grad Zagreb	6.449.964.080	7.070.070.200	7.489.412.746	7.618.470.483
Gradovi (126)	8.009.992.051	9.462.094.945	10.576.599.949	10.320.244.165
Općine (429)	2.907.834.927	3.682.925.308	4.397.527.177	4.204.610.187
UKUPNO	129.517.702.860	145.599.622.486	153.199.570.770	158.930.080.401

Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 6. Udio rashoda i izdataka proračunskih razina u ukupnim javnim rashodima i izdacima (u %)

PRORAČUN	2006.	2007.	2008.	2009.
Državni proračun	84,3	83,9	82,9	83,7
Županije	2,3	2,3	2,5	2,4
Grad Zagreb	5,0	4,9	4,9	4,8
Gradovi	6,2	6,5	6,9	6,5
Općine	2,2	2,5	2,9	2,6
UKUPNO	100,0	100,0	100,0	100,0

U razdoblju od 2006. do 2009. godine kontinuirano rastu ukupni rashodi i izdaci Državnog proračuna i proračuna Grada Zagreba, dok ukupni rashodi i izdaci ostalih razina (županije, gradovi i općine) 2009. godine bilježe pad u odnosu na 2008. godinu.

Tablica 7. Rashodi jedinica lokalne samouprave (uključivo i Grad Zagreb) prema funkcij-skoj klasifikaciji (u kunama)

RASHODI	2006.	2007.	2008.	2009.
Opće javne usluge	3.200.507.513	3.272.535.289	4.683.278.914	3.888.518.459
Javni red i sigurnost	539.920.877	627.955.676	671.872.386	649.434.842
Ekonomski poslovi	2.634.771.395	3.213.813.595	2.984.711.074	3.650.632.581
Zaštita okoliša	782.742.000	896.619.309	957.433.559	988.226.798
Usluge unaprijeđenja stanovanja i zajednice	3.806.364.998	5.064.805.777	5.253.201.477	4.800.278.273
Zdravstvo	268.563.825	281.356.083	247.999.136	242.131.837
Rekreacija, kultura i religija	2.312.327.097	2.578.351.812	2.841.398.017	3.029.659.610
Obrazovanje	2.312.306.761	2.515.290.509	2.976.248.399	3.175.674.412
Socijalna zaštita	943.990.316	968.533.386	1.007.457.183	1.168.244.975
UKUPNO	16.801.494.782	19.419.261.436	21.623.600.145	21.592.801.787

Izvor: Ministarstvo financija

Tablica 8. Rashodi jedinica lokalne samouprave (uključivo i Grad Zagreb) prema funkcij-skoj klasifikaciji (u %)

RASHODI	2006.	2007.	2008.	2009.
Opće javne usluge	19,0	16,9	21,7	18,0
Javni red i sigurnost	3,2	3,2	3,1	3,0
Ekonomski poslovi	15,7	16,5	13,8	16,9
Zaštita okoliša	4,7	4,6	4,4	4,6
Usluge unaprijeđenja stanovanja i zajednice	22,7	26,1	24,3	22,2
Zdravstvo	1,6	1,4	1,1	1,1
Rekreacija, kultura i religija	13,8	13,3	13,1	14,0
Obrazovanje	13,8	13,0	13,8	14,7
Socijalna zaštita	5,6	5,0	4,7	5,4
UKUPNO	100,0	100,0	100,0	100,0

Jedinice lokalne samouprave najviše svojih sredstava, prosječno oko 24%, troše na unaprijeđenje stanovanja i zajednice te prosječno oko 19% na opće javne usluge. Slijede izdaci za ekonomske poslove, za obrazovanje te za rekreaciju, kulturu i religiju. Najmanje svojih sredstava jedinice lokalne samouprave troše za zdravstvo.

PREPORUKE ZA PROMJENE POSTOJEĆIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

- Preporuča se izmjena Zakona o proračunu („Narodne novine“, broj 87/08) u dijelu koji se odnosi na zaduživanje i to na način da se ograničenje ukupnog limita zaduživanja poveća na 30%, ali da se ograničenje poveže samo uz ostvarenje prihoda poslovanja.**

Ograničenje na 20% ukupnog limita zaduženja jedinica lokalne samouprave je upitno jer u limit ulaze i prihodi od prodaje nefinancijske imovine koji su povremeni i proračun se temeljem ovog kriterija može prezadužiti.

- Preporuča se izmjena Zakona o proračunu u dijelu koji se odnosi na zaduživanje i to na način da se unutar roka od 40 dana u kojem je Vlada obvezna izdati suglasnost za zaduživanje, utvrdi rok od 15 dana u kojem je nadležno Ministarstvo dužno izvijestiti jedinicu lokalne samouprave o potpunosti zahtjeva, odnosno da se u suprotnom zahtjev smatra potpunim.**

Zaduživanje jedinica lokalne samouprave je previše formalizirano, ograničeno i postupak predugo traje te ne postoje odredbe koje bi zaštitile jedinicu lokalne samouprave od šutnje administracije, tj. nepostupanja nadležnih državnih tijela.

- Izmijeniti Pravilnik o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti JLP(R) S („Narodne novine“, broj 55/2009 i 139/2010) odnosno njegove sastavne dijelove – Obrasci ZJS i IZJS na način da se usklade s odredbama članka 88. i 90. Zakona o proračunu, tako da se u obrasce (koji su podloga za izračun opsega mogućeg zaduživanja JLP(R)S) unose samo podaci koji se odnose na kredite, zajmove, vrijednosne papire, jamstva i suglasnosti koje daju JLP(R)S pravnim osobama i ustanovama prema članku 90. stavku 2. Zakona o proračunu, a ne i sve dane suglasnosti koji se sada traže u važećim obrascima.**

U članku 90. Zakona o proračunu regulirano je davanje suglasnosti za zaduživanje pravnih osoba u izravnom ili neizravnom vlasništvu JLP(R)S i ustanova čiji je osnivač JLP(R)S. Stavkom 2. čl. 90. Zakona utvrđeno je da se u opseg mogućeg zaduživanja JLP(R)S (20% ostvarenih prihoda iz prethodne godine) uključuju suglasnosti dane pravnim osobama koje su u prethodnoj godini iskazale gubitak, pravnim osobama koje se zadužuju u roku od dvije godine od dana upisa u sudski registar te za zaduživanje ustanova. Stavkom 5. čl. 90. Zakona propisano je da je JLP(R)S dužna izvještavati Ministarstvo financija o zaduživanju (danim suglasnostima) pravnim osobama i ustanovama iz stavka 2. čl. 90. (gubitaši, zaduživanje u roku od dvije godine, ustanove).

Ministar financija donio je Pravilnik o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti JLP(R)S („Narodne novine“, broj 55/2009 i 139/2010) čije se odredbe odnose na davanje suglasnosti Vlade Republike Hrvatske za zaduživanje JLP(R)S (čl. 86. - 88. Zakona) i za davanje jamstava županije gradu ili općini (čl. 91. st. 1 Zakona) te za davanje suglasnosti JLP(R)S za davanje jamstva pravnoj osobi i ustanovi (čl. 91. st. 2) i za davanje suglasnosti za zaduživanje i davanje jamstva izvanproračunskim korisnicima JLP(R)S (čl. 94. Zakona). Sastavni dio Pravilnika su: Zahtjev za davanje suglasnosti za zaduživanje/davanje jamstva/suglasnosti (obrazac ZJS) i Izvješće o zaduženju/jamstvu/suglasnosti (obrazac IZJS).

Međutim, u Obrascima ZJS i IZJS za dane suglasnosti JLP(R)S traže se podaci za sve dane suglasnosti koje su izdale JLP(R)S jer je u fusnoti broj 2. obrazaca ZJS i IZJS naveden samo članak 90. Zakona, što je u suprotnosti s člankom 90. stavkom 5. Zakona kojim je propisano da je JLP(R)S dužna izvještavati Ministarstvo financija samo za dane suglasnosti pravnim osobama i ustanovama iz stavka 2. čl. 90. Zakona (gubitaši, zaduživanje u roku od dvije godine, ustanove).

Nadalje, u obrascima ZJS i IZJS, u fusnoti broj 2. navedeno je da u podatke za dane suglasnosti treba uključiti i sve prethodno dane suglasnosti. Nejasno je misli li se pri tome na suglasnosti koje su JLP(R)S izdale pravnim osobama i ustanovama prije stupanja na snagu novog Zakona o proračunu, odnosno prije 2009. godine iako po ranijem Zakonu o proračunu koji je važio do 2009. suglasnosti nisu ulazile u opseg mogućeg zaduženja JLP(R)S, već je samo postojala obveza njihovog izvješćivanja.

Mišljenja smo da obrasci ZJS i IZJS kao sastavni dio Pravilnika nisu usklađeni s člankom 90. Zakona o proračunu.

4. Preporuča se izmjena Zakona o proračunu odnosno Pravilnika o proračunskim klasifikacijama na način da se prihodi od prodaje nefinancijske imovine ne planiraju i iskazuju kao poseban namjenski izvor financiranja već da se uključe u izvor financiranja opći prihodi i primici, budući da se na taj način planiraju i u državnom proračunu.

Člankom 48. Zakona o proračunu utvrđeno je da su namjenski prihodi i primici proračuna, između ostalog i prihodi od prodaje ili zamjene imovine u vlasništvu države i JLP(R)S. Nadalje, člankom 70. propisano je da se ti prihodi koriste samo za kapitalne rashode.

Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama („Narodne novine“, broj 26/10) ovi prihodi su svrstani u poseban izvor financiranja, a izvori financiranja su prema Pravilniku jedna od obveznih proračunskih klasifikacija. S obzirom da se financijski planovi i proračun izrađuju i prema izvorima financiranja, JLP(R)S planiraju i iskazuju ove prihode kao poseban izvor iz kojeg se sukladno Zakonu planiraju i izvršavaju kapitalni rashodi.

Međutim, evidentno je kroz Upute za izradu prijedloga Državnog proračuna da se u Državnom proračunu ne planiraju prihodi od prodaje nefinancijske imovine kao poseban izvor financiranja već se ti prihodi uključuju u izvor opći prihodi i primici.

Kao razlog, Ministarstvo financija u Uputama navodi činjenicu da su ulaganja u nefinancijsku imovinu odnosno kapitalni rashodi kontinuirano veći od prihoda od prodaje nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja čime se u proračunu osigurava da se sredstva od prodaje i zamjene nefinancijske dugotrajne imovine države koriste samo za kapitalne rashode.

5. Izmjenama Zakona o proračunu ili donošenjem posebne Uredbe definirati elemente za uvrštavanje rashoda za investicije, kapitalnih pomoći i donacija u plan razvojnih programa koji čini sastavni dio proračuna JLP(R)S (Državni proračun nema obvezu sastavljanja plana razvojnih programa).

Zakonom o proračunu, člankom 29. propisano je da prijedlog financijskog plana proračunskih korisnika JLP(R)S sadrži pored prihoda, rashoda, obrazloženja i plan razvojnih programa.

Člankom 34. utvrđeno je da se u planu razvojnih programa iskazuju planirani rashodi proračuna vezani uz provođenje investicija, davanje kapitalnih pomoći i donacija za tri godine.

Međutim, Zakonom nisu definirani kriteriji za uvrštavanje investicija, kapitalnih pomoći i donacija u plan razvojnih programa koji čini sastavni dio proračuna JLP(R)S, odnosno da li svi rashodi za nabavu nefinancijske imovine (razred 4 računskog plana), kapitalne pomoći i donacije ulaze u plan razvojnih programa ili ne.

6. **Donijeti Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna.**

Zakonom o proračunu („Narodne novine“, broj 87/2008), člankom 108. stavak 1. propisano je što sve mora sadržavati polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna koji se podnosi predstavničkom tijelu JLP(R)S na usvajanje (opći i posebni dio proračuna, izvještaj o zaduživanju, izvještaj o korištenju proračunske zalihe, izvještaj o danim jamstvima, obrazloženja). U istom članku, u stavku 4. utvrđeno je da će ministar financija donijeti pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju kojim će propisati sadržaj i obveznike izrade izvještaja o izvršenju proračuna.

Pravilnikom o financijskom izvještavanju („Narodne novine“, broj 27/2005 i 2/2007) propisan je oblik i sadržaj financijskih izvještaja, odnosno sadržaj i struktura obrazaca financijskih izvještaja.

S obzirom da nije donesen Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna nije jasno utvrđen oblik, sadržaj i struktura tih izvještaja kao što je to kod financijskih izvještaja koji se podnose na propisanim obrascima sukladno Pravilniku o financijskom izvještavanju (bilanca, izvještaj o prihodima i rashodima, izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, izvještaj o novčanim tijekovima, izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, izvještaj o obvezama, bilješke i tablice uz bilješke).

7. **Donijeti Uredbu o metodologiji pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata kojom bi se definirali elementi vrednovanja i ocjenjivanja projekata prije njihovog uvrštavanja u planske dokumente.**

Zakonom o proračunu, člankom 45. utvrđeno je da se obveze po investicijskim projektima mogu preuzeti na teret proračuna tek po provedenom stručnom vrednovanju i ocijenjenoj opravdanosti i učinkovitosti investicijskog projekta. Nadalje, u istom članku, stavak 3. propisano je da će Vlada uredbom propisati metodologiju pripreme, ocjene i izvedbe investicijskih projekata.

Iznosi koji se u proračunima izdvajaju za investicije su značajni te je važno s aspekta dobrog gospodarenja uvesti mehanizme ocjenjivanja opravdanosti i isplativosti tih projekata.

8. **Donijeti Uredbu kojom će se jasno definirati kriteriji i mjerila temeljem kojih se može odobriti odgoda, obročno otplata duga te otpis ili djelomični otpis potraživanja te prodaja potraživanja.**

Zakonom o proračunu, člankom 68. utvrđena je mogućnost otpisa, djelomičnog otpisa potraživanja, odgode i obročnog plaćanja duga, kao i mogućnost prodaje potraživanja. Stavkom 7. istog članka uređeno je da će Vlada uredbom propisati kriterije, mjerila i postupak za odgodu plaćanja, obročnu otplatu duga te otpis ili djelomičan otpis potraživanja za državu i jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

9. **Izmjenama Zakona o boravišnoj pristojbi propisati da i jedinica lokalne samouprave ulazi u automatizam raspodjele sredstava boravišne pristojbe.**

Člankom 20. Zakona o boravišnoj pristojbi propisana je raspodjela uplaćenih sredstava boravišne pristojbe iz koje je izostavljena jedinica lokalne samouprave, te se javljaju velika dugovanja turističkih zajednica lokalnim proračunima, dok se županijska i Hrvatska turistička zajednica naplaćuju „automatski“, a gradski proračun ovisi o „milosti“ i dobroj volji turističke zajednice.

10. **Propisati Zakonom o komunalnom gospodarstvu da se na poslove obračuna, naplate, zastare, žalbe, dostave za komunalna davanja primjenjuje Opći porezni zakon.**

Općim poreznim zakonom definirana su javna davanja te prema važećoj definiciji u javna davanja spadaju prema našem mišljenju i komunalna davanja. Međutim prema odredbama važećeg Zakona o komunalnom gospodarstvu Opći porezni zakon primjenjuje se samo u dijelu postupka prisilne naplate tako da se pravila postupka vezanih uz primjerice komunalnu naknadu razlikuju od postupaka vezanih uz porez na kuće za odmor iako se u oba slučaja radi o javnim davanjima.

11. **Propisati Zakonom o komunalnom gospodarstvu mogućnost da jedinica lokalne samouprave sama odredi nadležno tijelo za obračun i naplatu komunalnih davanja.**

Zakonom je za obračun i naplatu komunalnih davanja definirana nadležnost isključivo upravnog odjela u čijoj su nadležnosti pitanja komunalnog gospodarstva iako bi kod pojedinih jedinica bilo svrsishodnije

te poslove obavljati u odjelu koji bi bio zadužen za postupke obračuna i naplate svih javnih davanja koja čine prihode jedinice lokalne samouprave.

12. **Izmijeniti Zakon o komunalnom gospodarstvu na način da se briše odredba prema kojoj se uređuje izuzetak od načina obračuna komunalne naknade za hotele, apartmanska naselja i kampove te eventualno koeficijent namjene za „turističke objekte“ utvrditi na način kao i za proizvodne djelatnosti, odnosno u rasponu od 1,00 – 5,00; ili pak da se za turističke objekte utvrdi poseban koeficijent.**

Zakonom je uređen način obračuna komunalne naknade na način da se ista plaća prema m² površine prostora. Izuzetak čine hoteli, apartmanska naselja i kampovi kojima je utvrđena maksimalna visina komunalne naknade koja ne može biti veća od 1,5% ukupnoga godišnjeg prihoda iz prethodne godine. Mišljenja smo da je ovakva odredba u današnje vrijeme neodrživa iz dva razloga. Prvi razlog je što svi gospodarski subjekti nisu u istom položaju, a drugi što utvrđivanje i naplata komunalne naknade kod „turističkih objekata“ podrazumijeva složeniji postupak i dodatno administriranje.

13. **Izmijeniti Zakon o komunalnom gospodarstvu na način da se briše odredba prema kojoj se uređuje smanjenje komunalne naknade za poslovni prostor i građevno zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti i to u slučaju kad se poslovna djelatnost ne obavlja više od šest (6) mjeseci u kalendarskoj godini.**

Mišljenja smo da je ovakva odredba u današnje vrijeme neodrživa iz dva razloga. Prvi razlog je što svi gospodarski subjekti nisu u istom položaju, a drugi što se destimulira cjelogodišnje poslovanje poslovnih subjekata.

14. **Izmijeniti Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara na način da se ukine plaćanje direktne spomeničke rente te da se kroz povećanje stope indirektne spomeničke rente koju bi poduzetnici koji obavljaju djelatnost na području zaštićenih kulturno povijesnih cjelina, plaćali na osnovicu koju predstavlja ostvareni prihod i to prilikom podnošenja prijave poreza na dobit.**

Radi se o propisu kojim su, između ostaloga, regulirana davanja na ime spomeničke rente i to kao direktna spomenička renta koju ubiru jedinice lokalne samouprave (60%=JLS, 40%=RH) i indirektna (prema ukupnom prihodu) koju ubire Porezna uprava. U današnjoj gospodarskoj situaciji navedeno javno davanje predstavlja značajan teret za gospodarstvenike koji su i jedini obveznici plaćanja iako je posljednjim izmjenama Zakona visina iste smanjena. Pored toga, visina obveze plaćanja temelji se na kvadraturi prostora u kojoj se obavlja djelatnost iako se na istu kvadraturu već plaća drugo javno davanje (komunalna naknada). Konačno, sami postupci i način utvrđivanja i naplate direktne spomeničke rente predstavljaju značajne organizacijske teškoće za jedinice lokalne samouprave.

Navedeno bi omogućilo jednostavnije prikupljanje prihoda, ali i raspodjelu "poreznog" tereta prema snazi poduzetnika.

15. **Izmijeniti Zakon o porezu na promet nekretnina na način da su javni bilježnici i sudovi obvezni dostavljati jedan primjerak isprave kojom se mijenja vlasništvo nad nekretninama, pored Porezne uprave, i jedinici lokalne samouprave na području na kojem se nalazi nekretnina.**

Za većinu javnih davanja koja čine prihod jedinice lokalne samouprave kao što su komunalna naknada, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku, spomenička renta, propisano je da su obveznici plaćanja dužni ili obvezni prijaviti nastanak obveze. Nažalost, svjedoci smo da se u praksi to rijetko čini.

Jedan od problema leži u činjenici nepostojanja sustavne razmjene podataka između drugih državnih tijela koji bi omogućili tijelima jedinica lokalne samouprave pravodobnu primjenu propisa, a time bolju i učinkovitiju naplatu svojih javnih davanja. Tako bi, primjerice, da se jedinicama lokalne samouprave dostavljaju podaci o zaključenim ugovorima o kupoprodajama nekretnina, jedinice lokalne samouprave imale pravodobne podatke o promjenama obveznika plaćanja komunalne naknade i drugih javnih davanja, ali i podatke o nastalim obvezama na ime poreza na promet nekretnina kao prihoda jedinica lokalne samouprave što bi omogućilo kvalitetnije planiranje prihoda proračuna.

16. U Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave brisati odredbe koje se odnose na proračun.

S obzirom da postoji poseban propis kojima je uređen proračun (Zakon o proračunu) bilo bi preporučljivo brisati odredbe o proračunu u Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

17. Uskladiti odredbe Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s Općim poreznim zakonom na način da se brišu sve odredbe koje su regulirane istim.

Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su, između ostalog, uređene i kaznene odredbe za prekršaje kao i nadležnost za vođenje prekršajnog postupka koja su pitanja također uređena i Općim poreznim zakonom.

PREPORUKE ZA FINANCIJSKU DECENTRALIZACIJU

U provedbi reforme sustava lokalne samouprave postoje dvije mogućnosti:

- decentralizacija ovlasti i financiranja ili
- decentralizacija ovlasti i centralizacija financiranja.

Ukoliko se odabere model decentralizacije ovlasti i financiranja, tada se mora lokalnim jedinicama u većem opsegu prepustiti pojedine vrste poreza. Ukoliko se pak odabere model decentralizacije ovlasti i centralizacije financiranja, tada bi to trebalo jasno istaknuti i raditi na poboljšanju postojećeg modela fiskalnog izravnjanja. U tom bi slučaju trebalo raditi izračune pokazatelja fiskalnog kapaciteta za sve razine vlasti, kategorije prihoda, izdataka itd.

Smatramo da je reformu lokalne samouprave preporučljivo provesti po modelu decentralizacije ovlasti i financiranja.

OSNOVNI PROBLEMI

Postojeći ustroj lokalne i područne (regionalne) samouprave, promotren sa stajališta fiskalnog kapaciteta, nije djelotvoran. Na to upućuju pokazatelji dobiveni analizom lokalnih proračuna iz koje je vidljivo da je Republika Hrvatska financijski centralizirana država.

Glavni problemi fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj vezani su za broj i veličinu jedinica lokalne samouprave te njihov različit fiskalni kapacitet. Hrvatska je relativno mala zemlja s velikim brojem lokalnih jedinica. To pridonosi gomilanju administracije na svim razinama vlasti te neodgovarajućoj raspodjeli funkcija i odgovornosti. Nažalost, situacija je otežana i velikim brojem jedinica lokalne samouprave koje su ispodprosječnog fiskalnog kapaciteta.

Unatoč brojnim problemima situacija se ipak u posljednjih nekoliko godina poboljšava. Značajna poboljšanja postignuta su u području izračunavanja pokazatelja fiskalnog kapaciteta svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čime su stvoreni povoljniji uvjeti za financijsko izravnjanje i pravedniju raspodjelu pomoći.

Positivne promjene osobito su vidljive i u općim proračunskim pitanjima (klasifikacija, konsolidacija, računovodstvo, sustav državne riznice, unutarnja kontrola, revizija), u manjem obujmu na strani izdataka (planiranje dugoročnih kapitalnih projekata, kontrola zaduživanja, evidencija obveza).

Promjene broja lokalnih jedinica neizbježne su, ali one nužno obuhvaćaju promjene u političkoj sferi, te je nemoguće predvidjeti kada će se one dogoditi. U međuvremenu je moguće poboljšati stanje na način:

1. utvrđivanja minimalnih standarda poslova iz djelokruga rada općina i gradova,
2. utvrđivanja financijskih mogućnost financiranja minimalnih standarda osnovnih (obveznih) rashoda,
3. jačanja fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave preraspodjelom postojećih izvora prihoda s razine središnje države i to bez povećanja ukupnog poreznog opterećenja te razvijanje

diferenciranog pristupa uz utvrđivanje jasnih kriterija za uravnoteženje fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave ispodprosječnog fiskalnog kapaciteta,

4. *uspostave sustava pomoći koji se može koristiti kao dodatni poticaj za povezivanje više lokalnih jedinica ako pojedinačno ne ostvaruju dovoljan iznos tekućih prihoda za financiranje minimalnih funkcija.*

1. UTVRĐIVANJE MINIMALNIH STANDARDA POSLOVA (USLUGA)

Da bi financijska decentralizacija rezultirala osiguravanjem dostatnih sredstava za financiranje onih poslova koji će obavljati lokalne jedinice, a radi pružanja približno jednake mogućnosti za izvršavanje usluga svojim stanovnicima u svim jedinicama lokalne samouprave, preporučljivo je utvrditi minimalne standarde osnovnih (obaveznih) poslova, odnosno usluga iz djelokruga rada jedinica lokalne samouprave. Pri tome se mora imati na umu stalni rast razlika između lokalnih jedinica te je stoga preporučljivo općine i gradove grupirati prema njihovoj veličini i razvijenosti. Naime, razvijenije jedinice lokalne samouprave će imati dovoljan fiskalni kapacitet za kvalitetno izvršavanje svojih obveza dok će one manje razvijene ovisiti o transferima iz središnje države.

2. UTVRĐIVANJE FINACIJSKIH MOGUĆNOSTI

Stalan problem u Hrvatskoj jest utvrđivanje jasnih i transparentnih kriterija za dodjelu pomoći središnje države lokalnim jedinicama. Naime, postoji suglasnost kako je nužno transferima osigurati sredstva lokalnim jedinicama ispodprosječnog fiskalnog kapaciteta, iako i dalje nedostaju jasni i transparentni kriteriji za njihovu dodjelu. Upravo stoga, a nakon utvrđivanja minimalnog standarda osnovnih (obaveznih) poslova iz djelokruga rada jedinica lokalne samouprave preporučljivo je odrediti izvore financiranja iz kojih je se financirati minimalni standard poslova, odnosno usluga te utvrditi razvoj formule za raspodjelu pomoći. Time se u svakoj jedinici lokalne samouprave ostvaruju minimalni standardi za osnovne poslove iz njihovog djelokruga. Pri tome je nužno osigurati razvoj visokokvalitetnih baza podataka, unaprjeđenje izračuna fiskalnih kapaciteta lokalnih jedinica, poboljšati transparentnost procesa te odgovornost središnje države i sudjelovanje nacionalnih udruga općina i gradova u procesu utvrđivanja dodjele pomoći.

Istodobno se lokalnim jedinicama omogućuje da se pobrinu o drugim, dodatnim poslovima, pri čemu lokalna jedinica sama određuje izvore njihova financiranja.

3. JAČANJE FISKALNOG KAPACITETA

Analiza fiskalnog kapaciteta po jedinicama lokalne samouprave pokazuje da značajan dio jedinica lokalne samouprave ima proračunske prihode po stanovniku niže od državnog prosjeka.

Iz spomenutog razloga potrebno je ojačati fiskalni kapacitet jedinica lokalne samouprave na sljedeći način:

1. povećanjem vlastitih poreznih prihoda,
2. redefiniranjem korisničkih naknada,
3. definiranjem kriterija za dodjelu pomoći,
4. ustupanjem udjela u državnim porezima i naknadama,
5. jačanjem uloge kapitalnih prihoda.

3.1. POVEĆANJE VLASTITIH POREZNIH PRIHODA

Općeprihvaćeno načelo na kojemu bi se trebala temeljiti financijska autonomija lokalnih jedinica je to da lokalne jedinice ostvaruju što više prihoda od vlastitih poreznih prihoda, te da je razlika između udjela oporezivanja i udjela transfera što manja.

U tom smislu, Republici Hrvatskoj je potrebno preispitivanje poreznog sustava i njegova cjelovita reforma. Za očekivati je da će se taj proces ubrzati nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji kada će se vjerojatno prići i uvođenju poreza na imovinu kao jednog od standardno prisutnih poreznih izvora u zemljama Europske unije. Do tog vremena predlaže se **komunalnu naknadu utvrditi kao**

nenamjenski izvor prihoda jedinica lokalne samouprave, a kao obveznika plaćanja utvrditi vlasnika nekretnine.

Isto tako, predlaže se **revalorizirati vrijednost osnovice za izračun poreza na kuće za odmor vezujući osnovicu za etalonsku vrijednost građenja ili prosječnu plaću u Republici Hrvatskoj**. Naime, etalonska vrijednost građenja i prosječna plaća u Republici Hrvatskoj višestruko su porasli od vremena kada je Zakonom utvrđen iznos osnovice za izračun poreza na kuće za odmor tako da ocjenjujemo preporučljivim i iznos osnovice za izračun poreza na kuće za odmor uskladiti s rastom jednog od dvaju predloženih parametara.

Predlaže se **porez na promet nekretnina definirati kao izvorni prihod jedinica lokalne samouprave**.

3.2. REDEFINIRANJE KORISNIČKIH NAKNADA

Iznos prikupljen od korisničkih naknada ovisi o inicijativi lokalnih vlasti te treba pojačati ulogu i uspješnost lokalnih vlasti u ubiranju prihoda od korisničkih naknada. Lokalnim jedinicama treba omogućiti da ostale neporezne prihode (pristojbe komunalnoga gospodarstva, eksploatacije mineralnih sirovina, uporabe javnih površina, prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije i sl.) koriste ponajprije kao prihode za utvrđene namjene, **ali i za financiranje drugih minimalnih funkcija iz djelokruga rada općina i gradova**.

3.3. DEFINIRANJE KRITERIJA ZA DODJELU POMOĆI

Preporuča se izmijeniti postojeće kriterije za dodjelu pomoći te pri njihovoj dodjeli uzeti u obzir vrste javnih usluga koje lokalna jedinica treba pružiti (minimalan opseg usluga) u području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, zaštite okoliša, komunalnog gospodarstva, prostornog planiranja, prometa, javnog reda i unaprjeđenja sporta i kulture.

Kriteriji za dodjelu dotacija (za pokriće tekućih rashoda) trebaju biti:

- broj stanovnika,
- starosna struktura stanovništva,
- socio-ekonomska struktura stanovništva (broj nezaposlenih, broj djece itd.),
- pojedina strukturna svojstva lokalne jedinice (površina, duljina cesta koje treba održavati itd.).

Pomoći ne bi trebale imati funkciju fiskalnog izravnjanja kako bi se ostvario prihod za pokriće osnovne funkcije, već trebaju služiti kao prihod za pružanje određenih javnih funkcija koje su u djelokrugu rada jedinica lokalne samouprave.

Sustav pomoći s obzirom na kriterij za njihovu dodjelu treba graditi kao:

- posebne pomoći za pokriće tekućih rashoda (operativne opće pomoći, operativne namjenske pomoći),
- posebne pomoći za pokriće kapitalnih rashoda (kapitalne opće pomoći, kapitalne namjenske pomoći).

Radi što kvalitetnijeg razvijanja sustava pomoći potrebno je uspostaviti redovito praćenje lokalnih baza podataka relevantnih za donošenje odluka o kriterijima za dodjelu pomoći. U tom procesu značajnu ulogu trebaju imati i nacionalne udruge općina i gradova.

Dok se ne uspostavi cjeloviti i na jasnim kriterijima utvrđeni sustav pomoći preporučljivo je fiskalno izravnjanje vršiti na način pokrića dijela razlike između prosječnog izvornog proračunskog prihoda po stanovniku jedinice lokalne samouprave i ukupnog prosjeka svih jedinica lokalne samouprave.

3.4. USTUPANJE UDJELA U DRŽAVNIM POREZIMA I NAKNADAMA

Najznačajniji i najstabilniji prihod Državnog proračuna Republike Hrvatske je prihod od poreza na dodanu vrijednost (PDV). Upravo stoga, a ukoliko se želi istinska financijska decentralizacija koja će osigurati i

osnaživanje fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave, preporučljivo je **dio prihoda od poreza na dodanu vrijednost ustupiti jedinicama lokalne samouprave**.

Sustav održavanja i izgradnje javnih cesta financiran je iz raznih izvora, međutim sustav izgradnje nerazvrstanih cesta nema definirane stabilne izvore financiranja. Upravo stoga, a s ciljem podizanja razine izgradnje nerazvrstanih cesta, preporučljivo je **jedinicama lokalne samouprave ustupiti dio naknade za ceste** koja se plaća prilikom godišnje registracije motornih i priključnih vozila.

3.5. JAČANJE ULOGE KAPITALNIH PRIHODA

Kapitalni prihodi (prihodi od prodaje nefinancijske imovine) u prihodima lokalnih jedinica imaju relativno mali udio. Za financiranje kapitalnih projekata velik se dio sredstava osigurava iz državnog proračuna, ali i iz županijskih proračuna za kapitalne projekte na razini općina i gradova (kao oblik pomoći i potpora). Za realizaciju kapitalnih projekata od zajedničkog interesa za više lokalnih jedinica koji se financiraju kapitalnim prihodima više lokalnih jedinica, potrebno je osigurati dodatne kapitalne namjenske pomoći u višestruko većem iznosu od sredstava osiguranih od ukupnih kapitalnih prihoda.

4. POTICAJ ZA POVEZIVANJE VIŠE LOKALNIH JEDINICA

Preporučljivo je uspostaviti stimulativni sustav pomoći koji se može koristiti kao dodatni poticaj za povezivanje više lokalnih jedinica ako pojedinačno ne ostvaruju dovoljan iznos izvornih proračunskih prihoda po stanovniku za financiranje minimalnih funkcija lokalnih jedinica.



Udruga gradova u Republici Hrvatskoj je nacionalna, nestranačka i nepristrana organizacija, osnovana 2002. godine s ciljem zagovaranja zajedničkih interesa i poticanja suradnje među jedinicama lokalne samouprave. U drugim organizacijskim oblicima na području Republike Hrvatske djeluje od 1971. godine. Osnove djelovanja Udruge gradova uređene su Statutom i Poslovníkom rada Skupštine.

Udruga gradova danas broji 104 od 127 gradova na području Republike Hrvatske. Članstvo u Udruzi gradova je dobrovoljno, a odluku o pristupanju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Grad član u Udruzi zastupa gradonačelnik.

Aktivnosti Udruge gradova u RH uključuju praćenje izmjena zakonodavstva koje se odnosi na lokalnu samoupravu i izradu novih prijedloga zakona; lobiranje za zakonodavne izmjene; ocjenu učinka zakona i propisa na lokalnu samoupravu; organiziranje skupova i praktičnih seminara; te međunarodnu suradnju s tijelima Europske unije, udruženjima lokalnih vlasti u drugim državama i drugim međunarodnim organizacijama.

Predsjednik Udruge gradova u Republici Hrvatskoj je mr. sc. Vojko Obersnel, gradonačelnik Rijeke, a potpredsjednici mr. sc. Davor Žmegač, gradonačelnik Kutine i Željko Sabo, gradonačelnik Vukovara.