



OPĆINA ZEMUNIK DONJI

ANALIZA UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM

Svibanj 2023.

Sadržaj

1. UVOD.....	2
1.1. OPĆENITO O REVIZIJI UČINKOVITOSTI	3
1.2. VAŽEĆI NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	5
1.3. ZAKONSKI I DRUGI PROPISI	7
2. ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA I DOSADAŠNJEG NAČINA UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM.....	10
2.1. OPIS POSTOJEĆEG STANJA	10
2.2. POSTOJEĆI POJAVNI OBLICI KOMUNALNE INFRASTRUKTURE	10
2.3. STANJE DOKUMENTACIJE O KOMUNALNOJ INFRASTRUKTURI	11
2.4. DOSADAŠNJI NAČIN UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM	11
3. KRITERIJI I NALAZ REVIZIJE ZA OCJENU UČINKOVITOSTI PREMA PODRUČJIMA TE ANALIZA ISTIH	13
3.1. EVIDENTIRANJE KOMUNALNE INFRASTRUKTURE	13
3.1.1. KRITERIJI EVIDENTIRANJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE	13
3.1.2. NALAZ REVIZIJE EVIDENTIRANJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE.....	14
3.1.3. ANALIZA NAČINA EVIDENTIRANJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE	14
3.2. NORMATIVNO UREĐENJE UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM	15
3.2.1. KRITERIJI NORMATIVNOG UREĐENJA UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM	15
3.2.2. NALAZ REVIZIJE U SVEZI SA NORMATIVNIM UREĐENJEM UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM.....	16
3.2.3. ANALIZA NORMATIVNOG UREĐENJA NAČINA UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM	16
3.3. UPRAVLJANJE KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM	17
3.3.1. KRITERIJI UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM.....	18
3.3.2. NALAZ REVIZIJE U SVEZI S UPRAVLJANJEM KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM	18
3.3.3. ANALIZA NAČINA UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM	19
3.4. NADZOR NAD UPRAVLJANJEM KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM I UČINKOVITOST U ZADOVOLJENJU POTREBA GRAĐANA.....	20
3.4.1. KRITERIJI	20
3.4.2. NALAZ REVIZIJE	20
3.4.3. ANALIZA.....	21
4. NORMIRANJE PROCESA UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM.....	22
5. SMJERNICE ZA BOLJE UPRAVLJANJE KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM.....	23
6. ZAKLJUČAK.....	24

1. Uvod

Razvoj komunalnog gospodarstva u smislu ostvarenja potreba i interesa građana jedinice lokalne samouprave je zahtjevan, opsežan i financijski značajan posao. Jedinice lokalne samouprave (JLS) kao glavni zadatak u okviru svog samoupravnog djelovanja trebaju osigurati odgovarajući normativni okvir, kapacitete i sredstava za zadovoljenje potreba građana uz tendenciju kontinuiranog povećanja njihova standarda.

Djelatnosti komunalnog gospodarstva koje su povjerene JLS, a posebno kod manjih JLS u pravilu su se razvijale uz znatne poteškoće uvjetovane nedostatkom ljudskih kapaciteta za uspostavu i primjenu odgovarajućeg normativnog okvira, te uz najčešće nedostatna izvorna odnosno za razvoj komunalne infrastrukture namjenski preokupljena sredstva. Sve to za posljedicu ima nedovoljno razvijenu komunalnu infrastrukturu i lošiji standard njena održavanja, napose u usporedbi sa većim urbanim sredinama, što dalje često nadalje uzrokuje slabljenje ukupnog razvoja i ekonomskog položaja JLS i umanjeње životnog standarda za stanovništvo takve JLS.

Komunalno gospodarstvo obuhvaća obavljanje komunalnih djelatnosti kojima se osigurava prije svega održavanje (ali i gradnja) komunalne infrastrukture, odnosno djelatnosti kojima se osigurava osiguranje obavljanje uslužnih komunalnih djelatnosti. Provođenjem odgovarajućeg komunalnog standarda u cjelini, tom se području osiguravaju nesmetani uvjeti za rast, razvoj i privlačenje investicija, te se postiže standard koji zadovoljava potrebe postojećih, a privlačenje i od utjecaja za odluku o mjestu življenja, te kao takav izravno utječe i na gospodarska i na demografska kretanja.

Legislativni okvir sustava komunalnog gospodarstva je definiran Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN 68/18,110/18 i 32/20) te pripadajućim podzakonskim aktima. Jednako je tako za osiguranje ovjeta razvoja i funkcionalnosti komunalne infrastrukture i usluga važno da su je i normativno uređenje (opći i pojedinačni akti pojedinih JLS) ispravno, koegzistentno i međusobno usklađeno definirani, te posebno da postoje odgovarajući kapaciteti za njihovu primjenu. Posebnosti tog kompleksog sustava sustava očituju se u sljedećem: određivanju pojedinih javnih usluga kao komunalnih djelatnosti, određivanju načina organizacije obavljanja komunalnih djelatnosti, određivanju cijena komunalnih usluga i kontrole cijena, financiranje komunalnih djelatnosti iz posebnih izvora sredstava (komunalna naknada i proračun jedinica lokalne samouprave) te načina financiranja izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture (komunalni doprinos, naknade za priključenje, naknade za održavanje i korištenje sustava javne odvodnje te proračun jedinica lokalne samouprave).

S ciljem postizanja ispravnog ustrojstva komunalnog sustava i odgovarajuće implementacije lokalnog samoupravnog djelokruga s područja komunalnog gospodarstva, povremeno je potrebno provesti sveobuhvatnu analizu i procjenu stanja komunalne infrastrukture i načina obavljanja komunalnih usluga, što je glavni preduvjet i polazišna točka za provođenje potrebnih promjena i postizanja željenog kvalitativnog iskoraka u sveukupnom razvoju jedinica lokalne samouprave. Obaveza izrade Analize upravljanja komunalnom infrastrukturom Općini Zemunik Donji je između ostalog bila i naložena nalazom državne revizije iz revizijskog nadzora održanog u siječnju 2020. godine.

1.1. Općenito o reviziji učinkovitosti

Državni Ured za reviziju, Područni ured Zadar je razdoblju od 8. srpnja 2020. godine do 25. listopada 2021. godine na temelju odredbi članka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj: 25/19.) te na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) ("Narodne novine", broj: 17/20.) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora obavio reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije.

Navedena revizija dio je Revizije Državnog ureda za reviziju koji je obavio 20 revizija učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području 19 županija i Grada Zagreba te je istom obuhvaćeno 537 jedinica lokalne samouprave. Revizijom nisu obuhvaćene samo jedinice lokalne samouprave na području Sisačko-moslavačke županije zbog elementarne nepogode (potresa) na njezinu području.

Predmet revizije bile su aktivnosti jedinice lokalne samouprave u vezi s evidentiranjem komunalne infrastrukture, normativnim uređenjem, upravljanjem i nadzorom nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom u 2019. i 2020. godini a u svezi s tim državni ured za reviziju dao je naloge i preporuke za koje je mišljenja da bi se provedbom istih postigla poboljšanja u vezi s evidentiranjem komunalne infrastrukture, normativnim uređenjem, upravljanjem komunalnom infrastrukturom i nadzorom nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom čime bi se povećala učinkovitost jedinicama lokalne samouprave u upravljanju komunalnom infrastrukturom i zadovoljavanju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- evidencija komunalne infrastrukture nije ustrojena ili pojedine ustrojene evidencije ne sadrže propisane elemente i/ili u evidenciju za pojedine objekte i građevine nije unesen dio propisanih podataka.
- jedinice lokalne samouprave nisu donosile odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi te za izgrađenu infrastrukturu pribavljale geodetske elaborate izvedenog stanja kako bi se proveo postupak upisa vlasništva u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.
- nisu ustrojene analitičke knjigovodstvene evidencije dugotrajne imovine ili nije u poslovnim knjigama evidentiran i popisom imovine i obveza obuhvaćen dio objekata i uređaja komunalne infrastrukture.
- usporedba podataka između poslovnih knjiga, popisa imovine i evidencije komunalne infrastrukture otežana je i/ili nije moguća, jer navedena evidencija ne sadrži identifikacijski broj koji bi bio poveznica s poslovnim knjigama.
- odluke o komunalnim djelatnostima nisu usklađene s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi te za pojedine komunalne djelatnosti nije utvrđen način obavljanja, odnosno organizacijski oblik obavljanja komunalne djelatnosti.
- programi građenja i/ili programi održavanja komunalne infrastrukture ne sadrže pojedine elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture, izvore financiranja, rashode po objektima i drugo), a sadrže rashode koji se ne odnose na građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

- jedinice lokalne samouprave nisu sastavile izvješće o izvršenju programa građenja i programa održavanja komunalne infrastrukture, izvješće nisu podnijele predstavničkom tijelu na usvajanje i/ili nisu objavile u službenom glasilu.
- odluke o komunalnom redu ne sadrže odredbe kojima se utvrđuje mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osobama s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.
- pojedine komunalne djelatnosti nisu obavljane, iako su utvrđene odlukama predstavničkog tijela kao djelatnosti od značaja za jedinicu lokalne samouprave, a pojedine nisu obavljane na način utvrđen navedenim odlukama.
- jedinice lokalne samouprave nisu poduzele aktivnosti za donošenje općih uvjeta isporuke komunalnih usluga te nisu cjenike i opće uvjete isporuke javno objavile na jedan ili više propisanih načina.
- rashodi za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture ostvarivani su znatno ispod ili iznad plana (odstupanje veće od 20,0 %), odnosno rashodi nisu realno planirani.
- sustavna analiza i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom se ne provodi.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u 26 jedinica lokalne samouprave učinkovito, u 198 učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, u 299 djelomično učinkovito, dok je u 14 jedinica lokalne samouprave neučinkovito te je dao slijedeće naloge i preporuke:

- ustrojiti evidenciju cjelokupne komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave te ju ažurirati tako da sadrži sve podatke propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.
- poduzimati aktivnosti radi evidentiranja komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave u zemljišnim knjigama i katastru, a koje se odnose na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture te njihovo dostavljanje nadležnom sudu i nadležnom tijelu za katastar radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu, odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.
- voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine te na kraju svake poslovne godine popisivati imovinu i obveze, procjenjivati vrijednost neevidentirane komunalne infrastrukture i druge imovine te je evidentirati u poslovnim knjigama, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.
- za svaku građevinu i uređaj komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine odrediti identifikacijski broj te analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.
- donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području jedinice lokalne samouprave i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.
- programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu te u njima iskazivati

rashode koji se odnose na građenje i održavanje komunalne infrastrukture i na građenje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom.

- podnositi izvješća o izvršenju programa građenja, odnosno održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu te ih objavljivati u službenom glasilu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.
- odlukama o komunalnom redu utvrditi mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.
- obavljanje svih komunalnih djelatnosti na području jedinice lokalne samouprave na načine propisane odlukama predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave.
- poduzimati aktivnosti za javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području jedinice lokalne samouprave, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.
- kod značajnijeg odstupanja ostvarenih rashoda za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na planirane, u izvješćima o izvršenju programa građenja, odnosno održavanja komunalne infrastrukture navoditi obrazloženje za odstupanje, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.
- analizirati i vrednovati učinke upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture radi utvrđivanja učinkovitosti upravljanja, utvrđivanja i rješavanja problema u vezi s upravljanjem i korištenjem, utvrđivanja utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu te utvrđivanja načina na koje se upravljanje komunalnom infrastrukturom može unaprijediti.
- donijeti i primjenjivati kriterije i pokazatelje učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom prema načelima propisanim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu na kojima se komunalno gospodarstvo temelji te izvještavati javnost o postignutim ciljevima i učincima upravljanja, odnosno o poduzetim mjerama u slučaju neispunjavanja zadanih ciljeva.

1.2. Važeći institucionalni i normativni okvir

Prema Ustavu Republike Hrvatske jedinice lokalne samouprave samostalne su u odlučivanju o poslovima iz svog samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom. Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine", broj: 2/07) pod lokalnom samoupravom podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova. Europska povelja o lokalnoj samoupravi jasno je odredila put jedinicama lokalne samouprave, kojih su se iste dužne pridržavati tih odredbi dok je država dužna uskladiti propise koji se nakon njezinog ratificiranja donose a tiču se komunalnog gospodarstva.

Načela komunalnog gospodarstva, obavljanje i financiranje komunalnih djelatnosti, građenje i održavanje komunalne infrastrukture, plaćanje komunalnog

doprinosa i komunalne naknade, održavanje komunalnog reda i druga pitanja važna za komunalno gospodarstvo na području Republike Hrvatske uređena su temeljem odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 68/18.,110/18. i 32/20. - u daljnjem tekstu: "ZKG/18").

Komunalno gospodarstvo je u članku 2. ZKG/18 definirano kao cjelovit sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području općina, gradova i Grada Zagreba. Nadalje je određeno da obavljanje pojedine komunalne djelatnosti, građenje i održavanje određene komunalne infrastrukture može se urediti posebnim zakonom, ako to nije u suprotnosti s načelima komunalnog gospodarstva propisanim Zakonom.

Komunalne djelatnosti su temeljem ZKG/18 djelatnosti kojima se osigurava građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti (održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja i krematorija unutar groblja, održavanje čistoće javnih površina i održavanje javne rasvjete) i djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave (usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, usluge javnih tržnica na malo, usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja, komunalni linijski prijevoz putnika i obavljanje dimnjačarskih poslova).

Prema odredbama ZKG/18 komunalna infrastruktura je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu, odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost, a odnosi se na nerazvrstane ceste (ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na propisani način i pod propisanim uvjetima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste), javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila (trgovi, pločnici, javni prolazi, javne stube, prečaci, šetališta, uređene plaže, biciklističke i pješačke staze, pothodnici, podvožnjaci, nadvožnjaci, mostovi i tuneli, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste), javna parkirališta (uređene javne površine koje se koriste za parkiranje motornih vozila i/ili drugih cestovnih vozila s pripadajućom opremom na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave), javne garaže (podzemne i nadzemne građevine koje se koriste za parkiranje motornih vozila s pripadajućom opremom, čiji je investitor, odnosno vlasnik jedinica lokalne samouprave ili osoba koja obavlja komunalnu djelatnost pružanja usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama), javne zelene površine (parkovi, drvoredi, živice, cvjetnjaci, travnjaci, skupine ili pojedinačna stabla, dječja igrališta s pripadajućom opremom, javni športski i rekreacijski prostori, zelene površine uz ceste i ulice, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste, odnosno ulice i slično), građevine i uređaje javne namjene (nadstrešnice na stajalištima javnog prometa, javni zdenci, vodoskoci, fontane, javni zahodi, javni satovi, ploče s planom naselja, oznake kulturnih dobara, zaštićenih dijelova prirode i sadržaja turističke namjene, spomenici i skulpture te druge građevine, uređaji i predmeti javne namjene lokalnog značaja), javnu rasvjetu (građevine i uređaji za rasvjetljavanje nerazvrstanih cesta, javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, javnih cesta koje prolaze kroz naselje, javnih parkirališta, javnih zelenih površina te drugih javnih površina školskog, zdravstvenog i drugog društvenog značaja u vlasništvu jedinice lokalne samouprave), groblja i krematorije na grobljima (ograđena zemljišta na kojima se nalaze grobna mjesta, prostori i zgrade za obavljanje ispraćaja i pokopa umrlih, pješačke staze te uređaji, predmeti i oprema na površinama

grobља) i na građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza (tramvajske pruge, građevine za smještaj i održavanje vozila kojima se obavlja djelatnost javnog prijevoza, građevine za prihvata i otpremanje vozila i putnika u javnom prijevozu te izgrađene i označene prometne površine određene za zaustavljanje vozila i siguran ulazak i izlazak putnika, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste). Osim navedenih građevina, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti i druge građevine komunalne infrastrukture, ako služe za obavljanje komunalne djelatnosti.

Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu temeljem članka 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 33/01.,60/01., 129/05.,109/07.,36/09.,125/08.,36/09.,150/11.,144/12.,123/17.,98/19. i 144/20.-u daljnjem tekstu: "ZLP(R)S/01") obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koje nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni tijelima i to osobito poslove koji se odnose na komunalno gospodarstvo a sve postupajući s načelima na kojim se temelji komunalno gospodarstvo: zaštite javnog interesa, razmjernosti koristi, solidarnosti, javne službe, neprofitnosti, supsidijarnosti, univerzalnosti i jednakosti pristupa, prilagodljivosti, kontinuiteta, obavljanja komunalnih djelatnosti, kakvoće obavljanja komunalnih djelatnosti, ekonomičnosti i učinkovitosti, zaštite korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara, sigurnosti, javnosti, prihvatljivosti cijene komunalnih usluga i zaštite ugroženih kategorija građana.

1.3. Zakonski i drugi propisi

Komunalno gospodarenje i pružanje drugih komunalnih usluga propisani su brojnim zakonskim i podzakonskim aktima te unatoč tome što se radi o specifičnom sustavu isti se odnosi na široku materiju te je nemoguće je sve te zakone i podzakonske akte normativno objediniti u jednom propisu.

U nastavku se iznose najvažniji zakoni i podzakonski akti kojima je regulirano komunalno gospodarenje i pružanje drugih komunalnih na području općine Zemunik Donji.

Ustav i Zakoni:

- Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj: 56/90.,135/97.,08/98.,113/00., 28/01.,41/01.,55/01.,76/10. i 05/14.);
- Zakon o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 68/18.,110/18. i 32/20.
- Zakon o grobljima ("Narodne novine", broj: 19/98.,50/12. i 89/17.);
- Zakon o građevinskoj inspekciji ("Narodne novine", broj: 153/13. i 115/18.);
- Zakon o državnom inspektoratu ("Narodne novine", broj: 115/18. i 117/21);
- Zakon o zaštiti okoliša ("Narodne novine", broj: 80/13.,153/1);
- Zakon o zaštiti zraka ("Narodne novine", broj: 127/19. i 57/22.);
- Zakon o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja ("Narodne novine", broj: 14/19.);
- Zakon o vodama ("Narodne novine", broj: 66/19.,84/21. i 47/23.);
- Zakon o vodnim uslugama ("Narodne novine", broj: 66/19.);
- Zakon o financiranju vodnog gospodarstva ("Narodne novine", broj: 13/09.,90/11. 56/13.,144/14.,119/15.,20/16.,127/17. i 6/19.);
- Zakon o zaštiti od buke ("Narodne novine", broj: 30/19.,55/13.,153/13.,41/16.,114/188. i 14/21.);
- Zakon o upravnim pritojbama ("Narodne novine", broj: 115/16. i 114/22.);
- Zakon o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09. i 110/21.)

- Zakon o cestama ("Narodne novine", broj: 84/11.,18/13,22/13,54/13.,148/13.,92/14.,110/19.,144/21.,114/22. i 4/23.);
- Zakon o gradnji ("Narodne novine", broj: 153/13.,20/17.39/19. i 125/19.);
- Zakon o pogrebničkoj djelatnosti ("Narodne novine", broj: 36/15. i 98/19.);
- Zakon o grobljima ("Narodne novine", broj: 19/98.,50/12. i 89/17.);
- Zakon o gospodarenju otpadom ("Narodne novine", broj: 84/21.);
- Zakon o prostornom uređenju ("Narodne novine", broj: 1553/13.,65/17.,114/18.,39/19. i 98/19.);

Podzakonski propisi i drugi akti:

- Uredba o tarifi upravnih pristojbi ("Narodne novine", broj: 156/22.)
- Odluka o evidentiranju svih nekretnina na području jedinica lokalne samouprave i ažuriranje podataka o obveznicima plaćanja komunalne naknade ("Narodne novine", broj: 87/15.);
- Pravilnik o načinu utvrđivanja obujma i površine građevina u svrhu obračuna komunalnog doprinosa ("Narodne novine", broj: 15/19.);
- Pravilnik o voženju grobnog očevidnika i registra umrlih osoba ("Narodne novine", broj: 143/98.);
- Pravilnik o grobljima ("Narodne novine", broj: 99/02.);
- Podatak o prosječnim troškovima građenja kubnom metra (m³) građevine u Republici Hrvatskoj ("Narodne novine", broj: 98/18.);
- Podatak o prosječnim troškovima gradnje m³ etalonske građevine u Republici Hrvatskoj ("Narodne novine", broj: 59/10.);
- Pravilnik o gospodarenju otpadom ("Narodne novine", broj: 106/22.);
- Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom ("Narodne novine", broj: 50/17.,84/09.,14/20.,32/21.,84/21. i 106/22.);
- Pravilnik o mjerilima, postupku i načinu određivanja iznosa naknade vlasnicima nekretnina i jedinicama lokalne samouprave ("Narodne novine", broj: 59/06.,111/06.,109/12.,94/13. i 93/16.);
- Pravilnik o gospodarenju otpadnim uljima ("Narodne novine", broj: 124/16.,121/08.,31/09.,156/09.,91/11.,45/12,86/13.94/13.,95/15.57/20.,81/20. i 84/21.);
- Pravilnik o gospodarenju muljem iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda kada se mulj koristi u poljoprivredi ("Narodne novine", broj: 38/08.,94/13. i 84/21.);
- Pravilnik o gospodarenju otpadnom električnom i elektroničkom opremom ("Narodne novine", broj: 42/14.,48/04,107/14.,139/14.,11/19.,7/20. i 84/21.);
- Pravilnik o nusproizvodima i ukidanju statusa otpada ("Narodne novine", broj: 117/14.,84/21. i 106/22.);
- Pravilnik o ambalaži i otpadnoj ambalaži ("Narodne novine", broj: 88/15.,78/16.,116/17.,14/20.,144/20. i 84/21.);
- Pravilnik o odlagalištima otpada ("Narodne novine", broj: 4/23.);
- Pravilnik o gospodarenju otpadnim vozilima ("Narodne novine", broj: 125/15.,90/16.,60/18.,72/18.,81/20. i 84/21.);
- Pravilnik o građevnom otpadu i otpadu koji sadrži azbest("Narodne novine", broj: 69/16. i 84/21.);
- Pravilnik o termičkoj obradi otpada ("Narodne novine", broj: 75/16. i 84/21.);
- Pravilnik o gospodarenju otpadnim gumama ("Narodne novine", broj: 113/16. i 84/21.);
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi ("Narodne novine", broj: 2/07.);

Akti Općine Zemunik Donji:

- Odluka o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Općine Zemunik Donji", broj: 23/19.);

- Odluka o komunalnom doprinosu ("Službeni glasnik Općine Zemunik Donji", broj: 11/18.);
- Odluka o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Općine Zemunik Donji", broj: 46/21.);
- Odluka o vrijednosti boda komunalne naknade ("Službeni glasnik Općine Zemunik Donji", broj: 21/18.);
- Odluka o sprečavanju nepropisnog odbacivanja otpada i mjerama za uklanjanje odbačenog otpada ("Službeni glasnik Općine Zemunik Donji", broj: 20/18.).

2. Analiza postojećeg stanja i dosadašnjeg načina upravljanja komunalnom infrastrukturom

U svrhu učinkovitog komunalnog gospodarenja, postizanja većeg zadovoljstva građana pruženom komunalnom uslugom, kvalitetnoj izradi planova komunalnog gospodarenja i pružanja komunalnih usluga, utvrđivanju i postizanju ciljeva kao glavni preduvjet postavlja se provesti sveobuhvatnu analizu i procjenu postojećeg stanja komunalne infrastrukture i načina komunalnog gospodarenja.

2.1. Opis postojećeg stanja

Općina Zemunik Donji sukladno nalazu Državne revizije djelomično učinkovito upravlja komunalnom infrastrukturom. To znači da je ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da je donijela odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njezinu području i organizacijski oblici obavljanja, da je donijela godišnje programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je donijela i primjenjuje odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi, o vrijednosti boda komunalne naknade i o komunalnom redu, da obavljanje komunalnih djelatnosti organizira na propisani način te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području.

2.2. Postojeći pojavni oblici komunalne infrastrukture

Komunalna infrastruktura su: nerazvrstane ceste, javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila (trgovi, pločnici, javni prolazi, javne stube, prečaci, šetališta, uređene plaže, biciklističke i pješačke staze, pothodnici, podvožnjaci, nadvožnjaci, mostovi i tuneli, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste), javna parkirališta, javne garaže, javne zelene površine (parkovi, drvoredi, živice, cvjetnjaci, travnjaci, skupine ili pojedinačna stabla, dječja igrališta s pripadajućom opremom, javni športski i rekreacijski prostori, zelene površine uz ceste i ulice, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste odnosno ulice i sl.), građevine i uređaji javne namjene (nadstrešnice na stajalištima javnog prometa, javni zdenici, vodoskoci, fontane, javni zahodi, javni satovi, ploče s planom naselja, oznake kulturnih dobara, zaštićenih dijelova prirode i sadržaja turističke namjene, spomenici i skulpture te druge građevine, uređaji i predmeti javne namjene lokalnog značaja), javna rasvjeta, groblja i krematoriji na grobljima, građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza. Osim navedenih građevina, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti i druge građevine komunalne infrastrukture, ako služe za obavljanje komunalne djelatnosti.

Postojeći pojavni oblici komunalne infrastrukture u općini Zemunik Donji su: nerazvrstane ceste; javna parkirališta, javne garaže i javne zelene površine (dječja igrališta, javni sportski i rekreacijski sadržaji, drvoredi i parkirališta); građevine i uređaji javne namjene (nadstrešnice na stajalištima javnog prijevoza, spomenici, oglasne ploče, jarboli za zastave, vodne građevine i rasvjetni stupovi) i groblja i krematoriji na grobljima.

Redni broj	Vrste komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	306
2.	Javna parkirališta, javne garaže, javne zelene površine	Dječja igrališta	4
		Javni sportski i rekreacijski sadržaji	5
		Drvored	1
		Parkiralište	1
3.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prijevoza	12
		Spomenici	4
		Oglasne ploče	11
		Jarboli za zastave	6
		Vodne građevine	21
		Rasvjetni stupovi	760
4.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	1
		Mrtvačnica	1

Tablica 1: Vrste komunalne infrastrukture

2.3. Stanje dokumentacije o komunalnoj infrastrukturi

Odredbom članka 63. ZKG/18 određeno je da jedinice lokalne samouprave ustrojavaju i vode evidenciju komunalne infrastrukture i koja sadrži: naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatak o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini na kojoj se komunalna infrastruktura nalazi, podatak o vlasništvu komunalne infrastrukture i osobi koja njome upravlja i podatke o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi. U evidenciji komunalne infrastrukture pohranjuju se dozvole za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, podaci o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i podaci u svezi statusa komunalne infrastrukture i akti s tim u vezi a uključujući projekte odnosno snimke izvedenog stanja.

Općina Zemunik Donji ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su uneseni podaci za 1138 građevina i uređaja komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose podaci o nazivu i vrsti komunalne infrastrukture, o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se komunalna infrastruktura nalazi, o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom i osobi koja njome upravlja te podaci o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture i radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi, kako je propisano odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

2.4. Dosadašnji način upravljanja komunalnom infrastrukturom

Komunalne djelatnosti možemo podijeliti u dvije vrste i to: komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužne komunalne djelatnosti.

Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture su: održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja i krematorija unutar groblja, održavanje čistoće javnih

površina i održavanje javne rasvjete. U sklopu obavljanja navedenih djelatnosti može se osigurati i građenje komunalne infrastrukture.

Komunalne djelatnosti, ako Zakonom o komunalnom gospodarstvu nije propisano drukčije, može obavljati: trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno (u daljnjem tekstu: trgovačko društvo), javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave, služba - vlastiti pogon koju osniva jedinica lokalne samouprave, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, pravna i fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Obavljanje komunalne djelatnosti organizira se i obavlja na području jedinice lokalne samouprave na način uređen Zakonom o komunalnom gospodarstvu i posebnim zakonom.

Općina Zemunik Donji obavljanje komunalnih djelatnosti koji se tiču upravljanja i održavanja komunalne infrastrukture na svom području organizira samostalno putem jedinstvenog Upravnog odjela. Obavljanje četiri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i održavanje groblja, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje čistoće javnih površina povjerila je trgovačkim društvima čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje komunalne djelatnosti, koja se odnosi na održavanje javne rasvjete povjerila je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

3. Kriteriji i nalaz revizije za ocjenu učinkovitosti prema područjima te analiza istih

Državni ured za reviziju je kao kriterije za ocjenu učinkovitosti upravljanja komunalnom uzeo one koji proizlaze iz zakona i drugih propisa te unutarnjih akata, kao i poduzetih aktivnosti jedinica lokalne samouprave u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje a to je da li Općina Zemunik Donji komunalnom infrastrukturom upravlja učinkovito. U tu svrhu prethodno je bilo potrebno dobiti saznanja da li Općina Zemunik posjeduje cjelovite podatke o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, da li je Općina normativno uredila upravljanje komunalnom infrastrukturom, da li Općina upravlja komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima odnosno da li je uspostavila učinkovit sustav nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i osigurala učinkovitost u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

3.1. Evidentiranje komunalne infrastrukture

Postupak evidentiranja komunalne infrastrukture uređen je odredbama članaka 61., 62. i 138. ZKG/18 kojima je kao cilj određen upis komunalne infrastrukture kao javnog dobra u općoj uporabi i to kao vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom na području Općine u zemljišnim knjiga i evidentiranja komunalne infrastrukture u katastru, sve temeljem donesenih odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i u skladu sa pribavljanim geodetskim elaboratima izvedenog stanja komunalne infrastrukture.

3.1.1. Kriteriji evidentiranja komunalne infrastrukture

Kao glavni Revizijom utvrđeni su slijedeći kriteriji:

- Da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi;
- Da odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi se dostavljaju nadležnom sudu radi provedbe upisa statusa javnog dobra u općoj uporabi u zemljišne knjige;
- Da jedinica lokalne samouprave pribavlja geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavlja nadležnom tijelu za katastar, zajedno s potvrdom da se radi o komunalnoj infrastrukturi, radi evidentiranja komunalne infrastrukture u katastru;
- Da je jedinica lokalne samouprave ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture koja sadrži propisane podatke i akte;
- Da su građevine komunalne infrastrukture evidentirane u poslovnim knjigama jedinice lokalne samouprave i iskazane su im vrijednosti;
- Da su građevine komunalne infrastrukture obuhvaćene godišnjim popisom imovine i obveza na kraju godine te su im knjigovodstvena stanja usklađena sa stvarnim stanjima utvrđenim popisom;
- Da su podaci o komunalnoj infrastrukturi u analitičkoj knjigovodstvenoj evidenciji i evidenciji komunalne infrastrukture usklađeni;

3.1.2. Nalaz revizije evidentiranja komunalne infrastrukture

Državni ured za reviziju u vezi načina Upravljanja komunalnom infrastrukturom Općine Zemunik Donji utvrdio je nepravilnosti i propuste koji se odnose na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama te donio preporuke: da se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjava podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja; da se podatci o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom i dalje unose u evidenciju komunalne infrastrukture tako da iz njih bude vidljivo koje su građevine komunalne infrastrukture, navedene u evidenciji, upisane u zemljišne knjige i evidentirane u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Zemunik Donji, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru; da je analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture i druge imovine potrebno povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini; te da je potrebno procjenjivati vrijednost neevidentirane komunalne infrastrukture i druge imovine te ažurirati poslovne knjige njezinim evidentiranjem, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske.

3.1.3. Analiza načina evidentiranja komunalne infrastrukture

Odredbom članka 63. stavka 1. ZKG/18 određeno je da su jedinice lokalne samouprave dužne ustrojiti i voditi evidenciju komunalne infrastrukture dok je stavkom 2. određeno navedena evidencija sadrži: naziv i vrstu komunalne infrastrukture; podatak o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini na kojoj se komunalna infrastruktura nalazi; podatak o vlasništvu komunalne infrastrukture i osobi koja njome upravlja i podatke o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi.

Člankom 15. stavkom 1. Zakona o računovodstvu ("Narodne novine", broj: 78/15.,134/15., 120/16.,116/18.,42/20.,47/2. i 114/22.) u svezi sa vođenjem registra imovine određeno je da poduzetnik mora na početku poslovanja popisati imovinu i obveze i navesti njihove pojedinačne vrijednosti u količinama i u novčanom iznosu. Odredbom članka 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu ("Narodne novine", broj: 124/14., 115/15.,87/16.,3/18.,126/19. i 108/20.), obveznici njegove primjene dužni su voditi analitička knjigovodstva dugotrajne nefinancijske imovine, a s obzirom na to da pojam nefinancijska imovina obuhvaća svu pokretnu i nepokretnu imovinu u vlasništvu svakog pojedinog grada ili općine, riječ je o strukturiranom skupu podataka koji se može smatrati evidencijom imovinske naravi.

Evidentiranje imovine i vođenje registra imovine (analitička knjigovodstvena evidencija i evidencija komunalne infrastrukture itd.) predstavlja obvezu općine Zemunik Donji i svih pravnih subjekata kojima je Općina osnivač. Iako općina Zemunik Donji ima ustrojenu bazu podataka o komunalnoj infrastrukturi koja se kontinuirano ažurira, kako bi se ispunila obveza unošenja podataka o gradskoj imovini u Središnji registar državne imovine, potrebno je da isti podaci budu strukturirani na jedinstven način u skladu s odredbama podzakonskih akata.

Preporuča se ustrojiti aplikacijsko (programsko) rješenja centralnog registra imovine, kao zajedničke sveobuhvatne baze podataka o svim pojavnim oblicima nefinancijske imovine, što je nužan preduvjet za učinkovito, djelotvorno i transparentno evidentiranje i upravljanje imovinom a samim time i komunalnom infrastrukturom u vlasništvu općine Zemunik Donji.

Programsko rješenje će omogućiti ustrojstvo interaktivnog, preciznog i pouzdanog ta multikriterijski pretraživog registra imovine, te će predstavljati alat za izvođenje sveobuhvatne analitike i generiranje evidencija o svim pojavnim oblicima nefinancijske imovine, čime će se zamijeniti postojeće lokalne, nepovezane i često neažurirane evidencije i popisi koje se vode na različitim mjestima unutar općine i kod povezanih subjekata. Buduće programsko rješenje kao informacijski sustav Općine predlaže se povezati s centralnim registrom imovine i s analitičkom knjigovodstvenom evidencijom nefinancijske imovine i posredno s Glavnom knjigom. Ustrojavanjem tako povezanog centralnog registra imovine steći će se tehnički preduvjeti za provedbu naloga i preporuka Državnog ureda za reviziju.

Kvalitetno ustrojen registar imovine podloga je i s obzirom na kompleksnost problematike, preduvjet za uvođenje jednoobraznih postupaka i aktivnosti u procesu evidentiranja dugotrajne nefinancijske imovine a napose upravljanje i gospodarenje istom i ujedno predstavlja izvor podataka za donošenje kvalitetnih upravljačkih odluka.

3.2. Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Odredbama ZKG/18 propisane su komunalne djelatnosti a predstavničko tijelo može utvrditi i druge djelatnosti od značaja za jedinicu lokalne samouprave.

Komunalne djelatnosti mogu obavljati trgovačko društvo čiji je osnivač/suosnivač jedinica lokalne samouprave, ustanova čiji je osnivač/suosnivač jedinica lokalne samouprave, vlastiti komunalni pogon, pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova te pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji.

Prema odredbama ZKG/18 komunalna infrastruktura gradi se i održava u skladu s programom građenja komunalne infrastrukture i programom održavanja komunalne infrastrukture koji se izrađuju u skladu s predvidivim i raspoloživim sredstvima i izvorima financiranja a donosi ih predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave za kalendarsku godinu istodobno s donošenjem proračuna te se objavljuju u službenom glasilu.

3.2.1. Kriteriji normativnog uređenja upravljanja komunalnom infrastrukturom

Sukladno programu Revizije kriteriji normativnog uređenja upravljanja komunalnom infrastrukturom su sljedeći:

- Da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo odluku o komunalnim djelatnostima kojom su poblizje određeni poslovi koji se smatraju obavljanjem propisanih komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti kojima se zadovoljavaju životne potrebe stanovništva na području jedinice lokalne samouprave te se smatraju komunalnim djelatnostima;
- Da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pri povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti vlastitim trgovačkim društvima donijelo je propisane odluke s propisanim elementima;

- Da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pri osnivanju vlastitog pogona za obavljanje komunalnih djelatnosti donijelo je odluku o osnivanju koja sadrži propisane odredbe;
- Da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo odluku kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na temelju koncesije;
- Da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo odluku kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
- Da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi godišnje programe građenja, odnosno održavanja komunalne infrastrukture u skladu s predvidivim i raspoloživim sredstvima i izvorima financiranja, koji sadrže propisane elemente te ih objavljuje u službenom glasilu;
- Da gradonačelnici, odnosno općinski načelnici podnose godišnja izvješća predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture, odnosno programa održavanja komunalne infrastrukture te ih objavljuju u službenom glasilu;
- Da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo odluku o komunalnom doprinosu te je istu objavilo u službenom glasilu;
- Da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo odluku o komunalnoj naknadi;
- Da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo odluku kojom je određena vrijednost boda komunalne naknade i istu objavio u službenom glasilu;
- Da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo odluku o komunalnom redu;

3.2.2. Nalaz revizije u svezi sa normativnim uređenjem upravljanja komunalnom infrastrukturom

Glede načina normativnog uređenja upravljanja komunalnom infrastrukturom Općine Zemunik Donji Državni ured za reviziju upozorio je na nepravilnosti i propuste koji se odnose na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama i to: na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama ZKG/18, odnosno da programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa i procjenu troškova po djelatnostima, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 73. ZKG/18; na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture odnosno da Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture a što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. ZKG/18; na podnošenje propisanih izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu koja nije u skladu s odredbom članka 104. ZKG/18 budući da se odlukom o komunalnom redu mora osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama a Odluka o komunalnom redu Općine Zemunik Donji nije sadržavala odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

U svezi sa načinom normativnog uređenja upravljanja komunalnom infrastrukturom Državni ured za reviziju donio je slijedeće preporuke: da Općina Zemunik Donji donese odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Zemunik Donji i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi; da se programi građenja i održavanja komunalne infrastrukture donesu tako da sadrže sve

elemente propisane odredbama ZKG/18, uključujući iskaz troškova građenja ukupno i odvojeno prema izvoru njihova financiranja u programima građenja komunalne infrastrukture te opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture u programima održavanja komunalne infrastrukture. Preporučuje se u programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazivati rashode koji se odnose na građenje i održavanje komunalne infrastrukture te na građenje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom; podnijeti izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture te ih objavljivati u službenom glasilu, u skladu s odredbama ZKG/18; odlukom o komunalnom redu osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama ZKG/18.

3.2.3. Analiza normativnog uređenja načina upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Zemunik Donji normativno je aktima i odlukama donesenim u skladu sa ZKG/18 uredila upravljanje komunalnom infrastrukturom na način da je odredila komunalne djelatnosti na svom području, odredila organizacijske oblike obavljanja komunalnih djelatnosti, uredila način financiranja komunalnih djelatnosti, odredila komunalnu infrastrukturu, odredila način građenja i održavanja komunalne infrastrukture, odredila način financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture te uspostavila i održava komunalni red na svom području.

Općina Zemunik Donji je novom Odlukom o komunalnom redu kojim je odredila organizacijske oblike komunalne djelatnosti na području Općine i organizacijske oblike njihova obavljanja uredila u skladu sa ZKG/18 do je financiranje uslužnih djelatnosti, određivanje, građenje i održavanje komunalne infrastrukture, financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture uskladila odnosno je pokrenula postupke usklađenja istih sa odredbama članka 71., 73. i 74. ZKG/18 na način da programi održavanja komunalne infrastrukture osim iskaza financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa i procjenu troškova po djelatnostima, s naznakom izvora financiranja, sadrže i opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture, te da sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture Općinski načelnik podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture.

Općina Zemunik Donji kontinuirano obavlja postove održavanja komunalnog reda te je Odluku o komunalnom redu uskladila sa odredbom članka 104. ZKG/18 i pokušava osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama ZKG/18.

3.3. Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Odredbama članka 22. odnosno članka 24. ZKG/18 propisane su komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i uslužne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave.

Prema ZKG/18, komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture su: održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja i krematorija unutar groblja, održavanje

čistoće javnih površina i održavanje javne rasvjete. Uslužne komunalne djelatnosti kojima se korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad su: usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, usluge javnih tržnica na malo, usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja, komunalni linijski prijevoz putnika i obavljanje dimnjačarskih poslova. Osim navedenih djelatnosti, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti da se komunalnom djelatnošću smatraju i druge djelatnosti kojima se kontinuirano zadovoljavaju životne potrebe stanovništva na njezinu području, ako po svom sadržaju i značenju predstavljaju nezamjenjiv uvjet života i rada u naselju, ako su pretežno uslužnog karaktera te ako se obavljaju prema načelima komunalnog gospodarstva.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, može odlukom pobliže odrediti poslove koji se smatraju obavljanjem propisanih komunalnih djelatnosti.

Komunalne djelatnosti mogu obavljati trgovačko društvo i javna ustanova koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više jedinica lokalne samouprave zajedno i koji imaju status javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, služba, odnosno vlastiti pogon koji osniva jedinica lokalne samouprave, koja u tom slučaju ima status javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, jer vlastiti pogon nema svojstvo pravne osobe, te pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

3.3.1. Kriteriji upravljanja komunalnom infrastrukturom

Kriteriji upravljanja komunalnom infrastrukturom su:

- Da se komunalne djelatnosti obavljaju na način utvrđen donesenim odlukama;
- Da su opći uvjeti isporuke komunalnih usluga doneseni uz suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga;
- Da je jedinica lokalne samouprave osigurala objavu općih uvjeta isporuke komunalnih usluga u službenom glasilu i na svojim mrežnim stranicama;
- Da su cjenik komunalnih usluga te njegove izmjene i dopune donesene uz suglasnost gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga;
- Da je jedinica lokalne samouprave organizirala zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti s drugim jedinicama lokalne samouprave radi smanjenja troškova upravljanja komunalnom infrastrukturom
- Da je u slučaju zajedničkog obavljanja komunalnih djelatnosti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o tome donijelo odluku i ugovorom uredilo međusobna prava i obveze jedinica lokalne samouprave;
- Da je jedinica lokalne samouprave koja ne može samostalno niti zajednički osigurati obavljanje komunalne djelatnosti na svom području povjerila te djelatnosti drugoj jedinici lokalne samouprave
- Da su u slučaju povjeravanja komunalnih djelatnosti drugoj jedinici lokalne samouprave, međusobna prava i obveze jedinica lokalne samouprave uređene ugovorom;
- Da je jedinica lokalne samouprave ustrojila zajedničko obavljanje poslova komunalnih redara s drugim jedinicama lokalne samouprave radi smanjenja troškova održavanja komunalnog reda na svom području;
- Da je u slučaju ustrojavanja zajedničkog obavljanja poslova komunalnih redara zaključen ugovor;

3.3.2. Nalaz revizije u svezi upravljanja komunalnom infrastrukturom

Glede načina upravljanja komunalnom infrastrukturom Općine Zemunik Donji Državni ured za reviziju upozorio je na usklađenost organiziranja i financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture s donesenim programima građenja i održavanja te u svezi s time donio preporuku da sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade se sukladno odredbi članka 91. ZKG/18 koriste za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture. Državni ured za reviziju u svom nalazu nadalje predlaže da se sredstva komunalne naknade za druge propisane namjene, koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, koriste na temelju odluke Općinskog vijeća kojom će se utvrditi da takvo korištenje sredstava komunalne naknade ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju kod značajnijeg odstupanja ostvarenih rashoda za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na planirane, preporučuje da u izvješćima o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture se navodi obrazloženje za odstupanje, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom. Preporučuje se izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture uskladiti s programima građenja odnosno održavanja u pogledu iskazivanja planiranih aktivnosti i rashoda za njihovu provedbu. Državni ured za reviziju također preporučuje održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama ZKG/18 i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Državni ured za reviziju je upozorio na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te nalaže da kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti se ugovara sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama ZKG/18.

3.3.3. Analiza načina upravljanja komunalnom infrastrukturom

U skladu sa nalazom Revizije općina Zemunik Donji je prilagodila način postupanja te gradi i održava komunalnu infrastrukturu na svome području u skladu s donesenim programom građenja komunalne infrastrukture odnosno u skladu s ugovorom ili drugim aktom određenim posebnim zakonom. Program građenja i održavanja komunalne infrastrukture donosi predstavničko tijelo Općine za kalendarsku godinu istodobno s donošenjem proračuna te se objavljuje u službenom glasilu. Program građenja i održavanja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, potrebama uređenja zemljišta planiranog prostornim planom i planom razvojnih programa koji se donose na temelju posebnih propisa, a vodeći računa o troškovima građenja infrastrukture te financijskim mogućnostima i predvidivim izvorima Prihoda financiranja njezina građenja.

Doneseni program građenja i održavanja komunalne infrastrukture sadrži procjenu troškova projektiranja, revizije, građenja, provedbe stručnog nadzora građenja i provedbe vođenja projekata građenja komunalne infrastrukture s naznakom izvora njihova financiranja, opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova, po djelatnostima i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja. Troškovi se iskazuju odvojeno za svaku građevinu i ukupno te se iskazuju odvojeno prema izvoru njihova financiranja. Troškovi građenja i održavanja komunalne infrastrukture obuhvaćaju

troškove: zemljišta na kojem će se graditi komunalna infrastruktura, uklanjanja i izmještanja postojećih građevina i trajnih nasada, sanacije zemljišta (odvodnjavanje, izravnavanje, osiguravanje zemljišta i sl.), uključujući i zemljišta koja je jedinica lokalne samouprave stavila na raspolaganje, izrade projekata i druge dokumentacije, ishođenja akata potrebnih za izvlaštenje, građenje i uporabu građevina komunalne infrastrukture, građenja i provedbe stručnog nadzora građenja komunalne infrastrukture i evidentiranja u katastru i zemljišnim knjigama.

Općina Zemunik Donji građenje i održavanje komunalne infrastrukture financira sredstvima: iz općih prihoda i primitaka, iz namjenskih primitaka, iz prihoda za posebne namjene, iz prihoda od prodaje nefinancijske imovine te iz pomoći odnosno kapitalnih pomoći.

Općina Zemunik Donji je Odluku o komunalnom doprinosu odnosno Odluku o komunalnoj naknadi objavila u službenom glasilu Općine. Njima su određene jedinične vrijednosti komunalnog doprinosa kao i vrijednost boda komunalne naknade Odlukom o komunalnom doprinosu Općine Đurđenovac određuje se pojam komunalnog doprinosa, utvrđuju se obveznici plaćanja komunalnog doprinosa, područja zona u Općini prema položajnoj pogodnosti i komunalnoj opremljenosti, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po vrsti objekta i zoni, postupak izdavanja rješenja i nadležna upravna tijela, način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa kao i izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznos u kojem je oslobađanje odobreno.

Rješenje o komunalnom doprinosu odnosno rješenje o komunalnoj naknadi donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva odnosno jedinstveni upravni odjel u skladu s odlukom o komunalnom doprinosu u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke. Rješenje o komunalnom doprinosu odnosno o komunalnoj naknadi donosi se i ovršava u postupku i na način propisan zakonom kojim se uređuje opći odnos između poreznih obveznika i poreznih tijela koja primjenjuju propise o porezima i drugim javnim davanjima.

3.4. Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost u zadovoljenju potreba građana

Prema odredbama članka 67. ZLP(R)S/01 jedinice lokalne samouprave moraju upravljati, koristiti se i raspolagati svojom imovinom pažnjom dobrog gospodara. Učinkovito upravljanje komunalnom infrastrukturom pridonosi boljem zadovoljavanju javnih potreba u području komunalnog gospodarstva. Zadaća koju jedinice lokalne samouprave imaju, a odnose se na optimalno zadovoljavanje javnih potreba, traži osiguranje potrebnih informacija koje bi bile temelj za donošenje dugoročnih i kratkoročnih odluka te omogućile učinkovito upravljanje komunalnom infrastrukturom. Proces donošenja odluka o javnim potrebama i njihovu financiranju zasniva se, između ostalog, i na informacijama o preferencijama stanovnika.

3.4.1. Kriteriji

Kriteriji nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo su:

- Da je jedinica lokalne samouprave propisala ovlasti i odgovornosti svojih zaposlenika u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom;
- Da jedinica lokalne samouprave analizira i vrednuje učinke upravljanja komunalnom infrastrukturom kako bi se osiguralo učinkovito zadovoljavanje javnih potreba građana u području komunalnog gospodarstva te poduzima mjere u slučaju neispunjavanja zadanih ciljeva;
- Da su unutarnjim revizijama obuhvaćene aktivnosti i procesi u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom;

3.4.2. Nalaz revizije

Državni ured za reviziju upozorio je na provođenje sustavne analize i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te u svezi s time preporučuje analizirati i vrednovati učinke upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture radi utvrđivanja učinkovitosti upravljanja, utvrđivanja i rješavanja problema u vezi s upravljanjem i korištenjem, utvrđivanja utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu te utvrđivanja načina na koje se upravljanje komunalnom infrastrukturom može unaprijediti. Preporučuje se uvesti i primjenjivati kriterije i pokazatelje učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom prema načelima propisanim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu na kojima se komunalno gospodarstvo temelji te izvještavati javnost o postignutim ciljevima i učincima upravljanja, odnosno o poduzetim mjerama u slučaju neispunjavanja zadanih ciljeva.

3.4.3. Analiza

Općina Zemunik Donji do sada nije provodila sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture kao i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu. Samim time nije mogla utvrditi mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom niti je raspolagala podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja.

Sustavna analiza i vrednovanje učinaka korištenja infrastrukture je dugotrajan i opsežan projekt na temelju kojeg se analiziranjem dobivenih podataka uspostavlja učinkovito upravljanje komunalnom infrastrukturom te pridonosi boljem zadovoljavanju javnih potreba.

Općina Zemunik Donji nakon ustrojavanja cjelovitog središnjeg registra imovine će napraviti prvi korak pri kojem će imati cjelovite podatke za analizu i vrednovanje a to su: podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj površini i osvjetljenosti javnih površina, o stanju građevina i uređaja javne namjene, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom, na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika jedinice lokalne samouprave, njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu sa stanjem i korištenjem komunalne infrastrukture, prikupljanjem, promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija i drugih izvora.

Općina Zemunik Donji nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom planira provoditi putem sljedećih mjera: ustrojavanje objedinjenog registra imovine, kroz sustavnu analiza i vrednovanja učinka upravljanja i korištenja komunalnom infrastrukturom; analiziranje postupanja u skladu s načelima komunalnog gospodarstva; analiziranje kriterija učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom; izradom i usvajanjem procedure upravljanja komunalnom infrastrukturom.

4. Normiranje procesa upravljanja komunalnom infrastrukturom

S ciljem prilagodbe postojećih modela i regulacije upravljanja komunalnom infrastrukturom potrebno je stalno vršiti ažuriranja na području normativnog uređenja te je važno istaknuti potrebu donošenja općih akata o upravljanju komunalnom infrastrukturom u skladu s važećim propisima. Opće akte koji se donose za upravljanje imovinom potrebno je donositi u skladu sa zakonima i drugim propisima, a pojedinačne odluke o upravljanju imovinom u skladu sa zakonima, drugim propisima te općim aktima, ovisno o kojoj se vrsti i vrijednosti imovine radi te ovisno o obliku upravljanja komunalnom infrastrukturom. Kako bi se neki akt mogao smatrati općim u bitnome valja naglasiti kako mora udovoljavati mjerilima apstraktnosti i sveobuhvatnosti jer kao takav djeluje prema van i predstavlja temelj za poduzimanje radnji i donošenje pojedinačnih pravnih akata u području koje je njime uređeno. U svrhu učinkovitog upravljanja komunalnom infrastrukturom važno je da jedinice lokalne samouprave na temelju cjelovitih podataka o komunalnoj infrastrukturi normama urede upravljanje komunalnom infrastrukturom na način da im isto olakša upravljanje komunalnom infrastrukturom pažnjom dobrog gospodara i omogući uspostavljanje učinkovitog sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom a sve u svrhu ostvarivanja učinkovitosti u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Kao važni ciljevi koji vode k učinkovitom normiranju upravljanja komunalnom infrastrukturom a koji su uočeni prilikom izrade ove analize te su ujedno su preporučeni i od strane Državnog ureda za reviziju ističu se:

- Donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području jedinice lokalne samouprave i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi te uskladiti odredbe odluke o komunalnim djelatnostima kojima će se urediti obavljanje komunalnih djelatnosti s organizacijskim oblicima njihova obavljanja;
- Programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu;
- U programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazivati rashode koji se odnose na građenje i održavanje komunalne infrastrukture te na građenje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom;
- Podnositi izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu te ih objavljivati u službenom glasilu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu;
- Odluke o komunalnom doprinosu i komunalnom redu uskladiti s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi te provoditi mjere propisane odlukom o komunalnom redu radi održavanja komunalnog reda na području jedinice lokalne samouprave;

- Odlukom o komunalnom redu osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu;
- Usvajanjem procedure upravljanja komunalnom infrastrukturom urediti način izrade sustavne analize i vrednovanja učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture kao i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu. u svrhu učinkovitog upravljanja komunalnom infrastrukturom te boljem zadovoljavanju javnih potreba;

5. Smjernice za unapređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Kod odabira smjernica za bolje upravljanje komunalnom infrastrukturom ne možemo zaobići područja obuhvaćena Revizijom učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Republike Hrvatske, a to su: evidentiranje komunalne infrastrukture, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom, upravljanje komunalnom, infrastrukturom te nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Navedena područja nisu odabrana naodmet od strane Državnog ureda za reviziju već ista predstavljaju samu osnovu učinkovitog upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Naime, ispitujući samu osnovu učinkovitog upravljanja komunalnom infrastrukturom iz nalaza Državne revizije jasno je ustanoviti da većina jedinica lokalne samouprave nema definiranu misiju i viziju koje su osnovni elementi za postavljanje koncepcije strateškog planiranja. Ukoliko i postoje Misija i vizija nisu dostupne i poznate svim korisnicima usluga i zaposlenicima. Također, većina jedinica lokalnih samouprava nemaju jasno definiranu viziju vlastitog razvoja za sljedećih pet godina s organizacijskog, prostornog, edukacijskog, ekološkog i kadrovske aspekta. Međutim u zadnje vrijeme jasan je pomak u u promišljanju komunalnog gospodarenja, osobito same organizacije i promišljanja koje u većini smatraju bitnim i stavljaju kao prioritet zadovoljstvo svojih korisnika usluga što je osnovni preduvjet i početak promišljanja o uvođenju strateškog planiranja.

Strateški ciljevi i njihovo prepoznavanje te usvajanje ključni su za strateško planiranje. Svaki godišnji program rada trebao bi imati određene ciljeve sa točno određenim općim i posebnim ciljevima te bi se ostvarenje istih utvrđenih ciljeva trebalo mjeriti na kraju godine.

Praćenje promjena u vanjskoj okolini, promjena na nivou općine, lokalne politike, tehnologije, promjene u prirodnim resursima i njihova dostupnost osnovni su inputi za adekvatnu analizu utjecaja vanjskih čimbenika na učinkovito komunalno gospodarenje. Takva vrsta praćenja promjena u vanjskoj okolini u jedinicalma lokalne samouprave je rijetkost

Slijedom navedenoga osnovne i najbitnije smjernice učinkovitog upravljanja komunalnom infrastrukturom ističu se:

- Ustrojavanje i vođenje cjelovitog registra imovine;
- Unapređenje organizacije rada i nadležnosti općinskih tijela u svezi komunalne infrastrukture;
- Uređivanje normativnog okvira i vlasničkopravnih odnosa na samoj komunalnoj infrastrukturi;

- Menadžersko upravljanje infrastrukturi i povećanje financijskih učinaka;
- Cjelovito i sveobuhvatno evidentiranje komunalne infrastrukture Općine Zemunik Donji;
- Unapređenje sustava vođenja poslovnih knjiga o komunalnoj infrastrukturi;

6. Zaključak

Ova Analiza sadrži podatke o stanju komunalnog gospodarstva na području Općine Zemunik Donji u 2023. godini. Predmetna Analiza napravljena je povodom Revizije učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturuom u jedinicama lokalne samouprave na području Republike Hrvatske, a u Općini Zemunik Donji provedene početkom 2020. godine.

Uvidom u višegodišnje praćenje stanja komunalne infrastrukture na području Općine Zemunik Donji može se zaključiti da se radi o sustavu kojeg karakteriziraju značajni naponi i kontinuiran napredak u obavljanju komunalnih djelatnosti odnosno komunalnih usluga. Valja naglasiti da se i nadalje ulaže u izgradnju zahvata komunalne infrastrukture koje će osigurati još bolju i kvalitetniju uslugu korisnicima i bolje uvjete života na području Općine.

Općina Zemunik Donji prihvatila je nalaz Revizije i postupala je prema preporukama nalaza te je dobar dio preporuka i naloga prije provedbe ove analize i proveden, dok se dio planira tj. provest će se u budućem razdoblju. Općina je do sada donijela Program građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2023. godinu u kojem su iskazani troškovi građenja/održavanja odvojeno za svaku građevinu i uređaj te ukupno prema njihovom izvoru financiranja. Pristupilo se i redovno se radi na ažuriranju Evidencije komunalne infrastrukture, odnosno na nadopunjavanju evidencije podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi te se prepoznaje potreba za ustrojavanjem cjelovitog i sveobuhvatnog programskog rješenja koje će omogućiti i ustrojstvo pouzdanog, slijedljivog, ažurnog i po željenim kriterijima pretraživog registra imovine, a unutar njega i registra komunalne infrastrukture. Tijekom 2021. godine odnosno tijekom 2023. godine donesena je nova Odluka o komunalnim djelatnostima i nova Odluka o komunalnoj naknadi na području Općine Zemunik Donji koja su usklađene s odredbama ZKG/18. Općina planira provesti dane preporuke te se kontinuirano radi na poboljšanju učinkovitosti u upravljanju komunalnom infrastrukturuom i zadovoljavanju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Zaključno, nužan preduvjet učinkovitom, racionalnom i zakonitom upravljanju komunalnom infrastrukturuom predstavlja pravilno normiranje procesa, kontinuirano ulaganje u ljudske resurse i alate kojima oni raspolažu, čega je Općina Zemunik Donji duboko svjesna i u kom smjeru ulaže organizacijske i financijske napore sukladno okolnostima u kojima se nalazi.

Zemunik Donji, Svibanj 2023.