



gradREPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Zadar

KLASA: 041-01/20-10/19
URBROJ: 613-15-21-175
Zadar, 25. listopada 2021.

Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti

**Upravljanje komunalnom
infrastrukturuom u
jedinicama lokalne
samouprave na području
Zadarske županije**

SADRŽAJ

stranica

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
UPRAVLJANJE KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM	6
Podaci o komunalnoj infrastrukturi	14
Grad Benkovac	20
Grad Biograd na Moru	30
Grad Nin	42
Grad Obrovac	53
Grad Pag	65
Grad Zadar	76
Općina Bibinje	91
Općina Galovac	102
Općina Gračac	113
Općina Jasenice	123
Općina Kali	133
Općina Kolan	143
Općina Kukljica	153
Općina Lišane Ostrovičke	162
Općina Novigrad	172
Općina Pakoštane	182
Općina Pašman	192
Općina Polača	201
Općina Poličnik	211
Općina Posedarje	222
Općina Poveljana	232
Općina Preko	242
Općina Privlaka	253
Općina Ražanac	265
Općina Sali	275
Općina Stankovci	286
Općina Starigrad	297
Općina Sukošan	308
Općina Sveti Filip i Jakov	320
Općina Škabrnja	332
Općina Tkon	342
Općina Vir	352
Općina Vrsi	363
Općina Zemunik Donji	375
OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE NA PODRUČJU ZADARSKE ŽUPANIJE	387

Prilog 1	391
Prilog 2	393
Prilog 3	394
Prilog 4	395
Prilog 5	397

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA
KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM U JEDINICAMA
LOKALNE SAMOUPRAVE NA PODRUČJU ZADARSKE ŽUPANIJE

Na temelju odredaba članka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je revizija učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 8. srpnja 2020. do 25. listopada 2021.

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije je upravljanje komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Prema odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17, 98/19 i 144/20), jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se, između ostalog, odnose i na komunalno gospodarstvo. Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 68/18, 110/18 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20), komunalno gospodarstvo je cjelovit sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području jedinica lokalne samouprave, a temelji se na načelima zaštite javnog interesa, solidarnosti, javne službe, neprofitnosti, univerzalnosti i jednakosti pristupa, kontinuiteta i kakvoće obavljanja komunalnih djelatnosti, ekonomičnosti i učinkovitosti, zaštite korisnika, prostora, okoliša i kulturnih dobara, sigurnosti, javnosti, prihvatljivosti cijene komunalnih usluga, zaštite ugroženih kategorija građana i drugim načelima.

Revizijom je obuhvaćena provedba aktivnosti iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave u vezi s vođenjem evidencija o komunalnoj infrastrukturi, normativnim uređenjem upravljanja komunalnom infrastrukturom, upravljanjem komunalnom infrastrukturom te obavljanjem nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom u 2019. i 2020.

U svrhu ocjene učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom, utvrđeni su sljedeći ciljevi:

- provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu
- provjeriti normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom
- provjeriti upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima
- ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom
- ocijeniti učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim međunarodnim revizijskim standardima vrhovnih revizijskih institucija, revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje revizijskih ciljeva.

U fazi planiranja i pripreme za obavljanje revizije proučena je pravna regulativa kojom je uređeno komunalno gospodarstvo i stručne publikacije o komunalnom gospodarstvu te su analizirani podaci iz izvješća o prije obavljenim revizijama jedinica lokalne samouprave, podaci iz financijskih izvještaja jedinica lokalne samouprave i drugi dostupni podaci.

U postupku revizije:

- obavljen je uvid u unutarnje akte i dokumentaciju jedinica lokalne samouprave
- ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te unutarnjih akata
- analizirani su podaci prikupljeni putem upitnika
- pribavljena su obrazloženja od odgovornih osoba o aktivnostima u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom utvrđeni su kriteriji 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:

- Upravlja li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom učinkovito?

Revizijom su prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća potpitanja:

- Imaju li jedinice lokalne samouprave cjelovite podatke o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu?
- Jesu li jedinice lokalne samouprave normativno uredile upravljanje komunalnom infrastrukturom?
- Upravlja li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima?
- Jesu li jedinice lokalne samouprave uspostavile učinkovit sustav nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom te jesu li osigurale učinkovitost u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo?

U tablici broj 1 daju se kriteriji za ocjenu učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom, prema područjima revizije.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti, prema područjima revizije

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
1.	Evidentiranje komunalne infrastrukture	<ul style="list-style-type: none"> ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi ○ odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi dostavljaju se nadležnom sudu radi provedbe upisa statusa javnog dobra u općoj uporabi u zemljišne knjige ○ 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 ○ jedinica lokalne samouprave ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture koja sadrži propisane podatke i akte ○ građevine komunalne infrastrukture evidentirane su u poslovnim knjigama jedinice lokalne samouprave i iskazane su im vrijednosti

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
1	2	
		<ul style="list-style-type: none"> ○ građevine komunalne infrastrukture obuhvaćene su godišnjim popisom imovine i obveza na kraju 2019. te su im knjigovodstvena stanja usklađena sa stvarnim stanjima utvrđenim popisom ○ podaci o komunalnoj infrastrukturi u analitičkoj knjigovodstvenoj evidenciji i evidenciji komunalne infrastrukture su usklađeni
2.	Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom	<ul style="list-style-type: none"> ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo je odluku o komunalnim djelatnostima kojom su pobliže određeni poslovi koji se smatraju obavljanjem propisanih komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti kojima se kontinuirano zadovoljavaju životne potrebe stanovništva na području jedinice lokalne samouprave te se smatraju komunalnim djelatnostima ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pri povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti vlastitim trgovačkim društvima donijelo je propisane odluke s propisanim elementima ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pri osnivanju vlastitog pogona za obavljanje komunalnih djelatnosti donijelo je odluku o osnivanju koja sadrži propisane odredbe ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo je odluku kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na temelju koncesije ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo je odluku kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo je programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020., u skladu s predvidivim i raspoloživim sredstvima i izvorima financiranja, koji sadrže propisane elemente ○ doneseni programi objavljeni su u službenom glasilu ○ gradonačelnici odnosno općinski načelnici podnijeli su predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture odnosno programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019. ○ podnesena izvješća objavljena su u službenom glasilu ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo je odluku o komunalnom doprinosu ○ odluka o komunalnom doprinosu objavljena je u službenom glasilu ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo je odluku o komunalnoj naknadi ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo je odluku kojom je određena vrijednost boda komunalne naknade ○ odluka o komunalnoj naknadi i odluka o vrijednosti boda komunalne naknade objavljene su u službenom glasilu ○ predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo je odluku o komunalnom redu
3.	Upravljanje komunalnom infrastrukturom	<ul style="list-style-type: none"> ○ komunalne djelatnosti obavljaju se na način utvrđen donesenim odlukama ○ opći uvjeti isporuke komunalnih usluga doneseni su uz suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga ○ jedinica lokalne samouprave osigurala je objavu općih uvjeta isporuke komunalnih usluga u službenom glasilu i na svojim mrežnim stranicama ○ cjenik komunalnih usluga te njegove izmjene i dopune donesene su uz suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga ○ jedinica lokalne samouprave organizirala je zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti s drugim jedinicama lokalne samouprave radi smanjenja troškova upravljanja komunalnom infrastrukturom ○ je li u slučaju zajedničkog obavljanja komunalnih djelatnosti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o tome donijelo odluku te jesu li međusobna prava i obveze jedinica lokalne samouprave uređene ugovorom

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
		<ul style="list-style-type: none"> o jedinica lokalne samouprave koja ne može samostalno niti zajednički osigurati obavljanje komunalne djelatnosti na svom području te je djelatnosti povjerila drugoj jedinici lokalne samouprave o u slučaju povjeravanja komunalnih djelatnosti drugoj jedinici lokalne samouprave, međusobna prava i obveze jedinica lokalne samouprave uređene su ugovorom o jedinica lokalne samouprave ustrojila je zajedničko obavljanje poslova komunalnih redara s drugim jedinicama lokalne samouprave radi smanjenja troškova održavanja komunalnog reda na svom području o u slučaju ustrojavanja zajedničkog obavljanja poslova komunalnih redara zaključen je ugovor
4.	Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo	<ul style="list-style-type: none"> o jedinica lokalne samouprave propisala je ovlasti i odgovornosti svojih zaposlenika u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom o 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 lošeg obavljanja poslova i neispunjavanja zadanih ciljeva o unutarnjim revizijama obuhvaćene su aktivnosti i procesi u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom.

Upravljanje komunalnom infrastrukturom ocjenjuje se **učinkovitim**, ako jedinice lokalne samouprave imaju cjelovite podatke o komunalnoj infrastrukturi, ako su normativno uredile upravljanje komunalnom infrastrukturom, ako komunalnom infrastrukturom upravljaju pažnjom dobrog gospodara te ako je uspostavljen učinkovit sustav nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i ostvarena učinkovitost u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Upravljanje komunalnom infrastrukturom ocjenjuje se **učinkovitim, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđeni određeni propusti koji ne utječu bitno na upravljanje komunalnom infrastrukturom.

Upravljanje komunalnom infrastrukturom ocjenjuje se **djelomično učinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti u vezi s evidentiranjem i vođenjem podataka o komunalnoj infrastrukturi, normativnim uređenjem upravljanja komunalnom infrastrukturom, upravljanjem komunalnom infrastrukturom te funkcioniranjem sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i ostvarivanjem učinkovitosti u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Upravljanje komunalnom infrastrukturom ocjenjuje se **neučinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji bitno utječu na evidentiranje i vođenje podataka o komunalnoj infrastrukturi, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom, upravljanje komunalnom infrastrukturom te funkcioniranje sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i nije ostvarena učinkovitost u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

UPRAVLJANJE KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, 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, vodokoci, 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), **grobља 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 groblja) te na **građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza** (tramvajske pruge, građevine za smještaj i održavanje vozila kojima se obavlja djelatnost javnog prijevoza, građevine za prihvat 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.

Komunalna infrastruktura može biti u pravnom prometu isključivo između jedinica lokalne samouprave i pravnih osoba koje obavljaju komunalne djelatnosti te druge osobe na toj infrastrukturi ne mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja u skladu s odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Komunalna infrastruktura ne može biti predmet ovrhe ni stečaja. Evidentira se u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, osim ako je izgrađena na pomorskom dobru i/ili na zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske. Jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom pribavlja geodetski elaborat izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ga dostavlja nadležnom tijelu za katastar zajedno s potvrdom da se radi o komunalnoj infrastrukturi radi njezina evidentiranja u katastru. Potvrda jedinice lokalne samouprave mora sadržavati katastarske i zemljišnoknjižne oznake zemljišta na kojem se komunalna infrastruktura nalazi i tvrdnju da se radi o komunalnoj infrastrukturi.

Odluku o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i odluku o ukidanju tog statusa, ako je trajno prestala potreba za njezinim korištenjem, donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Navedene odluke, uz ostalo, moraju sadržavati naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatke o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se infrastruktura nalazi te nalog nadležnom sudu, kojem se odluka dostavlja, radi provedbe upisa statusa javnog dobra u općoj uporabi u zemljišne knjige odnosno brisanja tog statusa.

Jedinica lokalne samouprave ustrojava i vodi evidenciju komunalne infrastrukture koja sadrži podatke o nazivu i vrsti komunalne infrastrukture, o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se nalazi, o vlasniku i osobi koja njome upravlja te podatke o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture te aktima s tim u vezi. Spomenuti akti, uključujući projekte odnosno snimke izvedenog stanja, pohranjuju se u evidenciji komunalne infrastrukture. Podaci o komunalnoj infrastrukturu, kao i o drugoj imovini, evidentiraju se i u knjigovodstvu jedinice lokalne samouprave, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16, 3/18, 126/19 i 108/20).

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalne djelatnosti su 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. Propisano je osam komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pet uslužnih komunalnih djelatnosti.

Komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture su **održavanje nerazvrstanih cesta** (skup mjera i radnji koje se obavljaju tijekom cijele godine na nerazvrstanim cestama, uključujući i svu opremu, uređaje i instalacije, sa svrhom održavanja prohodnosti i tehničke ispravnosti cesta i prometne sigurnosti na njima (redovito održavanje), kao i mjestimičnog poboljšanja elemenata ceste, osiguravanja sigurnosti i trajnosti ceste i cestovnih objekata i povećanja sigurnosti prometa (izvanredno održavanje)), **održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima** (održavanje i popravci navedenih površina kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost), **održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda** (upravljanje i održavanje građevina koje služe prihvatu, odvodnji i ispuštanju oborinskih voda iz građevina i površina javne namjene u građevinskom području, uključujući i građevine koje služe zajedničkom prihvatu, odvodnji i ispuštanju oborinskih i drugih otpadnih voda, osim građevina u vlasništvu javnih isporučitelja vodnih usluga koje, prema posebnim propisima o vodama, služe zajedničkom prihvatu, odvodnji i ispuštanju oborinskih i drugih otpadnih voda), **održavanje javnih zelenih površina** (košnja, obrezivanje i skupljanje biološkog otpada s javnih zelenih površina, obnova, održavanje i njega drveća, ukrasnog grmlja i drugog bilja, popločenih i nasipanih površina u parkovima, opreme na dječjim igralištima, fitosanitarna zaštita bilja i biljnog materijala za potrebe održavanja i drugi poslovi potrebni za održavanje tih površina), **održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene** (održavanje, popravci i čišćenje navedenih građevina, uređaja i predmeta), **održavanje groblja i krematorija unutar groblja** (održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i ukopa pokojnika te uređivanje putova, zelenih i drugih površina unutar groblja), **održavanje čistoće javnih površina** (čišćenje površina javne namjene, osim javnih cesta, koje obuhvaća ručno i strojno čišćenje i pranje javnih površina od otpada, snijega i leda, kao i postavljanje i čišćenje košarica za otpatke i uklanjanje otpada s javnih površina) i **održavanje javne rasvjete** (upravljanje i održavanje instalacija javne rasvjete, uključujući podmirivanje troškova električne energije, za rasvjetljavanje površina javne namjene).

U sklopu obavljanja navedenih djelatnosti može se osigurati i građenje komunalne infrastrukture.

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** (upravljanje uređenim javnim površinama za parkiranje i garažama u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, njihovo održavanje, naplata i kontrola naplate parkiranja i drugi poslovi s tim u vezi te obavljanje nadzora i premještanje parkiranih vozila na površinama javne namjene), **usluge javnih tržnica na malo** (upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave u kojima se u skladu s tržnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima), **usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja** (ispraćaj, kremiranje i ukop unutar groblja u skladu s posebnim propisima), **komunalni linijski prijevoz putnika** (javni cestovni prijevoz putnika na linijama unutar zona koje utvrđuju jedinice lokalne samouprave na svojem području) i **obavljanje dimnjačarskih poslova** (čišćenje i kontrola dimnjaka, dimovoda i uređaja za loženje u građevinama). U sklopu obavljanja navedenih djelatnosti može se osigurati i građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture potrebne za njihovo obavljanje. 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. Također, može odlukom pobliže odrediti poslove koji se smatraju obavljanjem propisanih komunalnih djelatnosti.

Obavljanje komunalne djelatnosti organizira se i obavlja na području jedinice lokalne samouprave, pri čemu više jedinica na području iste ili različitih županija može obavljanje komunalne djelatnosti organizirati zajednički, o čemu odluku donose njihova predstavnička tijela, a međusobna prava i obveze u slučaju zajedničkog obavljanja komunalne djelatnosti uređuju se pisanim ugovorom. Jedinica lokalne samouprave koja ne može samostalno niti zajednički osigurati obavljanje komunalne djelatnosti može odlukom predstavničkog tijela obavljanje te djelatnosti povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave na području iste ili druge županije, ako na to pristane njezino predstavničko tijelo, pri čemu se međusobna prava i obveze također uređuju pisanim ugovorom. Komunalnu djelatnost 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. U prilogu 1 daju se podaci o broju komunalnih djelatnosti koje su se obavljale u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije u 2019. i 2020., prema organizacijskim oblicima obavljanja.

Trgovačko društvo obavlja komunalne djelatnosti na temelju odluke o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odnosno predstavnička tijela više jedinica lokalne samouprave u slučaju zajedničkog obavljanja komunalne djelatnosti. Navedena odluka sadrži tvrtku društva kojem se povjerava obavljanje komunalne djelatnosti, komunalne djelatnosti čije se obavljanje povjerava, rok na koji se povjerava obavljanje komunalnih djelatnosti i obveze društva prema osnivaču. Obavljanje komunalnih djelatnosti može se povjeriti trgovačkom društvu u kojem jedinica lokalne samouprave, odnosno više jedinica lokalne samouprave u slučaju zajedničkog obavljanja komunalne djelatnosti, ima sve dionice odnosno udjele.

Javna ustanova obavlja isključivo komunalnu djelatnost zbog čijeg je obavljanja osnovana i ne može istodobno obavljati drugu tržišnu gospodarsku djelatnost, a osnivačka prava u vezi s ustanovom u ime jedinice lokalne samouprave ostvaruje gradonačelnik odnosno općinski načelnik u skladu s posebnim zakonom, odnosno jedan ili više gradonačelnika odnosno općinskih načelnika u skladu s posebnim zakonom i ugovorom o međusobnim pravima i obvezama u slučaju zajedničkog osnivanja javne ustanove.

Jedinica lokalne samouprave osniva vlastiti pogon odlukom predstavničkog tijela koja sadrži odredbe o komunalnim djelatnostima koje obavlja vlastiti pogon, o području na kojem se obavljaju komunalne djelatnosti, o unutarnjem ustrojstvu, organiziranju poslovanja i poslovođstvu vlastitog pogona, o sredstvima potrebnim za početak rada vlastitog pogona te načinu njihova pribavljanja, o aktima poslovanja vlastitog pogona, o iskazivanju učinka poslovanja, o ograničenjima glede stjecanja, opterećivanja i otuđivanja nekretnina i druge vrste imovine jedinice lokalne samouprave na kojoj se odvija poslovanje vlastitog pogona, o načinu nadzora poslovanja vlastitog pogona od strane jedinice lokalne samouprave, o imenovanju i razrješenju upravitelja vlastitog pogona te o ukidanju vlastitog pogona.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom određuje komunalne djelatnosti koje se obavljaju na temelju koncesije te je ujedno i davatelj koncesije. Koncesijom se može steći pravo obavljanja komunalnih djelatnosti i pravo korištenja komunalne infrastrukture radi pružanja usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, pružanja usluga javnih tržnica na malo, komunalnog linijskog prijevoza putnika, obavljanja dimnjačarskih poslova i održavanja javne rasvjete.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave odlukom određuje komunalne djelatnosti koje se na njezinu području mogu obavljati na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, a radi se o djelatnostima koje se financiraju isključivo iz proračuna jedinice lokalne samouprave. Ugovor u ime jedinice lokalne samouprave zaključuje gradonačelnik ili općinski načelnik, a sadrži komunalne djelatnosti za koje se ugovor zaključuje, vrijeme na koje se ugovor zaključuje, vrstu i opseg komunalnih usluga, način određivanja cijene komunalnih usluga, način i rok plaćanja izvršenih usluga te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora. Postupak odabira osobe s kojom se zaključuje ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti te zaključivanje, provedba i izmjene ugovora provode se prema propisima o javnoj nabavi.

Obavljanje uslužnih komunalnih djelatnosti financira se iz cijene komunalne usluge, iz proračuna jedinice lokalne samouprave, iz prihoda određenih posebnim zakonima te iz drugih prihoda. Isporučitelj komunalne usluge, koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost, donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge, kojima se utvrđuju uvjeti pružanja odnosno korištenja usluge, međusobna prava i obveze isporučitelja i korisnika usluge te način mjerenja, obračuna i plaćanja isporučene usluge, uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu i na mrežnim stranicama jedinice lokalne samouprave te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge. Isporučitelj je dužan pridržavati se općih uvjeta isporuke, a ugovor o isporuci komunalne usluge između isporučitelja i korisnika komunalne usluge zaključuje se u skladu s općim uvjetima isporuke komunalne usluge. Cijenu, način obračuna i plaćanja komunalne usluge određuje isporučitelj uzimajući u obzir izdatke potrebne za osiguranje dostupnosti komunalne usluge te za upravljanje i održavanje komunalne infrastrukture koja se koristi za obavljanje uslužne komunalne djelatnosti. Isporučitelj komunalne usluge dužan je za cjenik komunalnih usluga i za svaku njegovu izmjenu ili dopunu pribaviti prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga.

Prijedlog za davanje suglasnosti za cjenik komunalnih usluga sadrži vrstu komunalne usluge i način obračuna i plaćanja usluge, strukturu cijene komunalne usluge te datum od kojega se primjenjuje cijena, a prijedlog za davanje suglasnosti za izmjenu ili dopunu cjenika komunalnih usluga, uz navedene podatke, sadrži i predloženu novu cijenu komunalne usluge i njezinu strukturu, postotak promjene cijene u odnosu na postojeću cijenu te razloge za promjenu cijene s detaljnim obrazloženjem i izračunom. Gradonačelnik odnosno općinski načelnik dužan je očitovati se na prijedlog za pribavljanje prethodne suglasnosti u roku od 60 dana, a ako to ne učini, smatra se da je suglasnost dana. Ako je obavljanje uslužne komunalne djelatnosti organiziralo više jedinica lokalne samouprave i ako gradonačelnik odnosno općinski načelnik jedne ili više jedinica lokalne samouprave uskrati prethodnu suglasnost na cjenik komunalnih usluga odnosno na njegovu izmjenu ili dopunu, cjenik odnosno njegove izmjene ili dopune primjenjuju se ako suglasnost dađe gradonačelnik odnosno općinski načelnik jedinice lokalne samouprave koja ima većinski dio dionica odnosno udjela u trgovačkom društvu odnosno većinska osnivačka prava u javnoj ustanovi. Isporučitelj komunalne usluge dužan je pridržavati se cjenika komunalnih usluga te ga objaviti na svojoj oglasnoj ploči i na svojim mrežnim stranicama. Gradonačelnik odnosno općinski načelnik jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga dužan je u roku od 15 dana od dana primjene nove cijene komunalne usluge o tome obavijestiti središnje tijelo državne uprave i upravno tijelo županije, nadležno za poslove gospodarstva. U prilogu 2 daju se podaci o obavljanju uslužnih komunalnih djelatnosti u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije u 2019. i 2020.

Građenje i održavanje komunalne infrastrukture obveza je jedinica lokalne samouprave odnosno osoba na koje je ta obveza prenesena. Građenje komunalne infrastrukture obuhvaća rješavanje imovinskopravnih odnosa na zemljištu za građenje komunalne infrastrukture, uklanjanje i/ili izmještanje postojećih građevina na zemljištu za građenje komunalne infrastrukture i radove na sanaciji tog zemljišta, pribavljanje projekata i druge dokumentacije potrebne za izdavanje dozvola i drugih akata za građenje i uporabu komunalne infrastrukture te građenje komunalne infrastrukture u smislu zakona kojim se uređuje gradnja građevina.

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.

Program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, čija je izrada propisana odredbama Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19), i potrebama uređenja zemljišta planiranog prostornim planom i planom razvojnih programa te se njime određuju građevine komunalne infrastrukture koje će se graditi radi uređenja neuređenih dijelova građevinskog područja, građevine komunalne infrastrukture koje će se graditi u uređenim dijelovima građevinskog područja, građevine komunalne infrastrukture koje će se graditi izvan građevinskog područja, postojeće građevine komunalne infrastrukture koje će se rekonstruirati i način rekonstrukcije, građevine komunalne infrastrukture koje će se uklanjati te druga pitanja u vezi s građenjem komunalne infrastrukture. Program građenja komunalne infrastrukture sadrži procjenu troškova projektiranja, revizije, građenja, provedbe stručnog nadzora građenja i provedbe vođenja projekata građenja (dalje u tekstu: troškovi građenja) komunalne infrastrukture s naznakom izvora njihova financiranja, a iskazuju se odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja.

Troškovi građenja procjenjuju se na temelju troškova građenja usporedivih građevina komunalne infrastrukture u godini koja prethodi planskom razdoblju i zabilježenog indeksa povećanja ili smanjenja troškova građenja, a obuhvaćaju troškove zemljišta na kojem će se graditi, uklanjanja i izmještanja postojećih građevina i trajnih nasada, sanacije zemljišta, izrade projekata i druge dokumentacije, ishođenja akata za izvlaštenje, građenje i uporabu građevina komunalne infrastrukture, građenja i stručnog nadzora građenja komunalne infrastrukture te evidentiranja u katastru i zemljišnim knjigama. Programom održavanja komunalne infrastrukture određuju se 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. Prema odredbama članka 33. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine 94/13, 73/17, 14/19 i 98/19), sastavni dio programa građenja komunalne infrastrukture je i program građenja građevina za gospodarenje komunalnim otpadom, koji sadrži opis poslova s procjenom troškova građenja građevina za gospodarenje otpadom i iskaz financijskih sredstava po razdobljima potrebnih za ostvarenje programa s naznakom izvora financiranja.

Gradonačelnik odnosno općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu. U prilogu 3 daju se podaci o donošenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i izvještavanju o njihovu izvršenju u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, građenje i održavanje komunalne infrastrukture financira se sredstvima iz komunalnog doprinosa, iz komunalne naknade, iz cijene komunalne usluge, iz naknade za koncesiju, iz proračuna jedinice lokalne samouprave, iz fondova Europske unije, iz ugovora, naknada i drugih izvora propisanih posebnim zakonom te iz donacija, pri čemu je propisano da su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade namijenjena za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, s tim da se sredstva komunalne naknade mogu koristiti i za druge propisane namjene ako se time ne dovodi u pitanje građenje i održavanje komunalne infrastrukture, o čemu odluku donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Odredbama Zakona o šumama (Narodne novine 68/18, 115/18, 98/19, 32/20 i 145/20) propisano je da se sredstva šumskog doprinosa, koja se uplaćuju jedinicama lokalne samouprave područja na kojima se obavlja sječa šume, također koriste za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture. U prilogu 4 daju se podaci o prihodima od komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, kao zakonom propisanih izvora namijenjenih za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te rashodima za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije u 2019.

Komunalni doprinos je novčano javno davanje koje se plaća za korištenje komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave, prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave koji se koristi samo za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, a plaća ga vlasnik zemljišta na kojem se gradi građevina ili se nalazi ozakonjena građevina odnosno investitor ako je na njega pisanim ugovorom prenesena obveza plaćanja komunalnog doprinosa. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom doprinosu koja se objavljuje u službenom glasilu i kojom se određuju zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa.

Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određuje se za pojedine zone tako da je vrijednost najviša za prvu zonu, a manja za svaku iduću zonu, pri čemu vrijednost za prvu zonu ne može biti viša od 10,0 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj u iznosu od 1.382,86 kn, koje je objavio ministar nadležan za graditeljstvo kao Podatak o prosječnim troškovima građenja kubnog metra (m^3) građevine u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 98/18). Komunalni doprinos za zgrade obračunava se množenjem obujma zgrade izraženog u kubnim metrima (m^3) s jediničnom vrijednošću komunalnog doprinosa u pripadajućoj zoni, a za otvorene bazene i druge otvorene građevine te spremnike za naftu i druge tekućine s pokrovom čija se visina mijenja množenjem tlocrtne površine građevine izražene u četvornim metrima (m^2) s jediničnom vrijednošću komunalnog doprinosa u pripadajućoj zoni. Način utvrđivanja obujma i površine građevina u svrhu obračuna komunalnog doprinosa propisan je Pravilnikom o načinu utvrđivanja obujma i površine građevina u svrhu obračuna komunalnog doprinosa (Narodne novine 15/19). Rješenje o komunalnom doprinosu donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva odnosno jedinstveni upravni odjel u skladu s odlukom o komunalnom doprinosu te sadrži podatke o obvezniku komunalnog doprinosa, iznos sredstava komunalnog doprinosa koji je obveznik dužan platiti, obvezu, način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa i prikaz načina obračuna komunalnog doprinosa za građevinu koja se gradi ili je izgrađena s iskazom obujma odnosno površine građevine i jedinične vrijednosti komunalnog doprinosa.

Komunalna naknada je novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture i prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave koji se koristi za financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se, na temelju odluke predstavničkog tijela, koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, ako se time ne dovodi u pitanje građenje i održavanje komunalne infrastrukture. Plaća je vlasnik odnosno korisnik stambenog, garažnog i poslovnog prostora, građevinskog zemljišta koje služi obavljanju poslovne djelatnosti i neizgrađenog građevinskog zemljišta, koji se nalaze na području na kojem se obavljaju komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta i javne rasvjete i koje je opremljeno pristupnom cestom, niskonaponskom električnom mrežom i vodom prema mjesnim prilikama te čini sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi koja se objavljuje u službenom glasilu i kojom se određuju područja zona u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone (K_z) za pojedine zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent namjene (K_n) za nekretnine za koje se plaća komunalna naknada, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Područja zona u kojima se naplaćuje komunalna naknada određuju se s obzirom na uređenost i opremljenost komunalnom infrastrukturom, pri čemu je prva zona područje koje je najbolje uređeno i opremljeno komunalnom infrastrukturom te ima najviši koeficijent zone, koji iznosi 1,00. Koeficijent namjene za stambeni i garažni prostor te stambeni i poslovni prostor koji koriste neprofitne udruge građana iznosi 1,00, za poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti ne može biti manji od 1,00 ni veći od 5,00, za poslovni prostor koji služi za djelatnosti koje nisu proizvodne ne može biti manji od 1,00 ni veći od 10,00, za građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti može iznositi najviše 10,0 % koeficijenta namjene koji je određen za poslovni prostor, dok za neizgrađeno građevinsko zemljište iznosi 0,05.

Koeficijent namjene za poslovni prostor i građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti, kad se poslovna djelatnost ne obavlja više od šest mjeseci u kalendarskoj godini, umanjuje se za 50,0 %, ali ne može biti manji od koeficijenta namjene za stambeni prostor odnosno za neizgrađeno građevinsko zemljište, dok za hotele, apartmanska naselja i kampove visina godišnje komunalne naknade ne može biti veća od 1,5 % njihova ukupnog godišnjeg prihoda iz prethodne godine. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi i odluku kojom određuje vrijednost boda komunalne naknade (B) u kunama po četvornome metru (m^2) korisne površine stambenog prostora u prvoj zoni. Komunalna naknada obračunava se po četvornome metru (m^2) površine nekretnine množenjem koeficijenta zone (Kz), koeficijenta namjene (Kn) i vrijednosti boda komunalne naknade (B), i to za stambeni, poslovni i garažni prostor po jedinici korisne površine koja se utvrđuje na način propisan Uredbom o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine (Narodne novine 40/97 i 117/05), a za građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište po jedinici stvarne površine. Rješenjem o komunalnoj naknadi, koje donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave u skladu s odlukama o komunalnoj naknadi i vrijednosti boda komunalne naknade, utvrđuje se iznos komunalne naknade po četvornome metru (m^2) nekretnine, obračunska površina nekretnine, godišnji i mjesečni iznos komunalne naknade, odnosno iznos obroka ako se naknada ne plaća mjesečno te rok za plaćanje. Godišnji iznos komunalne naknade utvrđuje se množenjem površine nekretnine i iznosa komunalne naknade po četvornome metru (m^2) površine. U prilogu 5 daju se podaci o jediničnoj vrijednosti komunalnog doprinosa i vrijednosti boda komunalne naknade u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije koncem 2020.

Šumski doprinos plaćaju pravne i fizičke osobe koje obavljaju prodaju proizvoda iskorištavanja šuma (drvni sortimenti), osim malih šumoposjednika, u odnosu na prodajnu cijenu proizvoda na panju. Šumski doprinos u visini od 10,0 % plaća se jedinicama lokalne samouprave sa statusom potpomognutih područja i jedinicama lokalne samouprave u brdsko-planinskim područjima, dok se šumski doprinos ostalim jedinicama lokalne samouprave plaća u visini od 5,0 %. Sredstva šumskoga doprinosa uplaćuju se na račun jedinice lokalne samouprave područja na kojem je obavljena sječa šume i koriste se isključivo za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture.

U svrhu uređenja naselja te uspostave i održavanja komunalnog reda u naselju predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi jednu ili više odluka o komunalnom redu kojima se propisuje: uređenje naselja, koje obuhvaća uređenje pročelja, okućnica i dvorišta zgrada u dijelu koji je vidljiv s površine javne namjene, te određivanje uvjeta za postavljanje tendi, reklama, plakata, spomen-ploča na građevinama i druge urbane opreme, klimatizacijskih uređaja, dimovoda, zajedničkih antenskih sustava i drugih uređaja na tim zgradama koji se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta; način uređenja i korištenja površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave za gospodarske i druge svrhe, uključujući i njihovo davanje na privremeno korištenje, građenje građevina za koje nije potrebna građevinska dozvola te održavanje reda na tim površinama; uvjete korištenja javnih parkirališta, javnih garaža, nerazvrstanih cesta i drugih površina javne namjene za parkiranje vozila; održavanje čistoće i čuvanje površina javne namjene, uključujući uklanjanje snijega i leda. Poslove provedbe odluke o komunalnom redu obavlja nadležno upravno tijelo jedinice lokalne samouprave, a odnose se na određivanje uvjeta za postavljanje tendi, reklama, plakata, spomen-ploča i druge urbane opreme na zgradama, za korištenje površina javne namjene i zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, uključujući davanje na privremeno korištenje, i građenje građevina za koje nije potrebna građevinska dozvola, na nadzor nad provedbom odluke o komunalnom redu te na druge poslove određene odlukom o komunalnom redu.

Odlukom o komunalnom redu propisuju se mjere za njezino provođenje, a odnose se na određivanje uvjeta i načina davanja u zakup površina javne namjene, mjere za održavanje komunalnog reda koje poduzima komunalni redar, obveze pravnih i fizičkih osoba te na prekršajne odredbe, pri čemu se mora osigurati korištenje površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Jedinice lokalne samouprave mogu ugovorom ustrojiti zajedničko obavljanje poslova komunalnih redara.

Podaci o komunalnoj infrastrukturi

Prema podacima iz evidencija komunalne infrastrukture, jedinice lokalne samouprave na području Zadarske županije, utvrđene odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06 – ispravak, 16/07 – ispravak, 95/08 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/10 – ispravak, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15), evidentirale su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) na svom području 43 118 građevina i uređaja komunalne infrastrukture.

U tablici broj 2 daju se podaci o broju evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencija komunalne infrastrukture jedinica lokalne samouprave u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 2

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom			
			Jedinice lokalne samouprave	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)	Podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju komunalne infrastrukture
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	6 440	2 883	890	651	2 016
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	326	83	206	22	15
3.	Javna parkirališta	176	54	41	26	55
4.	Javne garaže	0	0	0	0	0
5.	Javne zelene površine	1 208	224	832	113	39
6.	Građevine i uređaji javne namjene	320	151	121	29	19
7.	Javna rasvjeta	34 551	10 730	4 754	13 271	5 796
8.	Groblja i krematoriji na grobljima	90	35	14	26	15
9.	Građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza	7	1	0	2	4
10.	Druge građevine komunalne infrastrukture	0	0	0	0	0
	Ukupno	43 118	14 161	6 858	14 140	7 959

Od ukupno 43 118 evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, 14 161 ili 32,8 % u vlasništvu je jedinica lokalne samouprave, 6 858 ili 15,9 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, 14 140 ili 32,8 % nalazi se na zemljištu u privatnom, mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom, dok za 7 959 ili 18,5 % građevina i uređaja podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju komunalne infrastrukture.

Najznačajniji broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture odnosi se na javnu rasvjetu i nerazvrstane ceste. Građevine i uređaji javne rasvjete čine 80,1 %, nerazvrstane ceste 15,0 %, a sve ostale građevine i uređaji 4,9 % ukupnog broja evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture.

U tablici broj 3 daju se podaci o broju evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture po jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencija komunalne infrastrukture jedinica lokalne samouprave u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 3

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture,
po jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske
županije i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom							
			Jedinica lokalne samouprave		Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro		Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)		Podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju komunalne infrastrukture	
			Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1.	Grad Benkovac	6 491	20	0,3	150	2,3	0	0,0	6 321	97,4
2.	Grad Biograd na Moru	301	286	95,0	7	2,3	8	2,7	0	0,0
3.	Grad Nin	727	571	78,6	112	15,4	44	6,0	0	0,0
4.	Grad Obrovac	592	1	0,2	0	0,0	0	0,0	591	99,8
5.	Grad Pag	1 564	1 369	87,5	129	8,3	66	4,2	0	0,0
6.	Grad Zadar	22 838	7 428	32,6	3 397	14,9	11 968	52,5	45	0,2
7.	Općina Bibinje	122	119	97,5	3	2,5	0	0,0	0	0,0
8.	Općina Galovac	56	4	7,2	40	71,4	12	21,4	0	0,0
9.	Općina Gračac	254	124	48,8	130	51,2	0	0,0	0	0,0
10.	Općina Jasenice	91	91	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
11.	Općina Kali	220	173	78,6	5	2,3	42	19,1	0	0,0
12.	Općina Kolan	145	70	48,3	31	21,4	44	30,3	0	0,0
13.	Općina Kukljica	62	20	32,3	40	64,5	2	3,2	0	0,0
14.	Općina Lišane Ostrovičke	108	21	19,4	72	66,7	15	13,9	0	0,0
15.	Općina Novigrad	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
16.	Općina Pakoštane	1 303	1 281	98,3	3	0,2	19	1,5	0	0,0
17.	Općina Pašman	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
18.	Općina Polača	152	30	19,7	1	0,7	0	0,0	121	79,6
19.	Općina Poličnik	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
20.	Općina Posedarje	78	1	1,3	77	98,7	0	0,0	0	0,0
21.	Općina Poveljana	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
22.	Općina Preko	164	122	74,4	13	7,9	29	17,7	0	0,0
23.	Općina Privlaka	164	164	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
24.	Općina Ražanac	458	445	97,2	13	2,8	0	0,0	0	0,0
25.	Općina Sali	881	0	0,0	0	0,0	0	0,0	881	100,0
26.	Općina Stankovci	131	6	4,6	119	90,8	6	4,6	0	0,0
27.	Općina Starigrad	100	41	41,0	18	18,0	41	41,0	0	0,0
28.	Općina Sukošan	92	73	79,3	19	20,7	0	0,0	0	0,0
29.	Općina Sveti Filip i Jakov	157	138	87,9	16	10,2	3	1,9	0	0,0
30.	Općina Škabrnja	54	5	9,3	9	16,7	40	74,1	0	0,0
31.	Općina Tkon	155	155	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
32.	Općina Vir	4 155	78	1,9	2 317	55,8	1 760	42,3	0	0,0
33.	Općina Vrsi	1 300	1 258	96,8	31	2,4	11	0,8	0	0,0
34.	Općina Zemunik Donji	203	67	33,0	106	52,2	30	14,8	0	0,0
	Ukupno	43 118	14 161	32,8	6 858	15,9	14 140	32,8	7 959	18,5

Općine Novigrad, Pašman, Poličnik i Poveljana nisu ustrojile evidenciju komunalne infrastrukture, odnosno nisu započele s evidentiranjem građevina i uređaja komunalne infrastrukture na svom području na način propisan odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Grad Obrovac i Općina Sali, uz evidentiranje nerazvrstanih cesta, započeli su i s evidentiranjem druge komunalne infrastrukture, a u evidenciju se također ne unose podaci o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom. Općina Polača je, uz evidentiranje nerazvrstanih cesta, također započela s evidentiranjem druge komunalne infrastrukture na svom području, a podaci o vlasništvu uneseni su samo za manji dio komunalne infrastrukture.

Druge jedinice lokalne samouprave na području Zadarske županije započele su s evidentiranjem svih vrsta komunalne infrastrukture na svom području te u evidenciju komunalne infrastrukture unose podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom. Iz podataka o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom koji se unose u evidencije komunalne infrastrukture nije vidljivo, osim kod gradova Nina i Zadra te općina Kolan, Ražanac, Sveti Filip i Jakov i Vrsi, za koje je građevine komunalne infrastrukture završen postupak upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru te koja je komunalna infrastruktura upisana u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema navedenim odredbama, jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Značajno veći broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture kod gradova Benkovca, Paga i Zadra te općina Pakoštane, Vir i Vrsi u odnosu na druge jedinice lokalne samouprave odnosi se na evidentiranje velikog broja građevina i uređaja javne rasvjete, odnosno trafostanica, ormara za upravljanje javnom rasvjetom, rasvjetnih stupova, rasvjetnih tijela, sustava rasvjete po naseljima, ulicama i slično. Grad Benkovac evidentirao je 5 932, Grad Pag 987, Grad Zadar 22 611, Općina Pakoštane 1 229, Općina Vir 2 371, a Općina Vrsi 921 građevinu i uređaj javne rasvjete na svom području.

U tablicama broj 4 i 5 daju se podaci o rashodima jedinica lokalne samouprave na području Zadarske županije, prema podacima jedinica lokalne samouprave o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. Sve jedinice lokalne samouprave donijele su programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., a gradonačelnici i općinski načelnici podnijeli su predstavničkim tijelima izvješća o izvršenju programa, osim načelnika općina Galovac, Kolan, Novigrad, Poveljana, Privlaka, Ražanac, Sali, Sukošan i Zemunik Donji, te su za navedene općine korišteni podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 4

Rashodi jedinica lokalne samouprave na području Zadarske županije, prema podacima o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture za 2019.

u kn

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Grad Benkovac	5.593.000,00	4.974.834,00	89,0
2.	Grad Biograd na Moru	9.220.000,00	6.010.482,00	65,2
3.	Grad Nin	16.057.000,00	10.383.398,00	64,7
4.	Grad Obrovac	23.978.950,00	21.415.730,00	89,3
5.	Grad Pag	294.000,00	123.389,00	42,0
6.	Grad Zadar	19.550.000,00	13.964.433,00	71,4
7.	Općina Bibinje	5.299.663,00	5.344.829,00	100,9
8.	Općina Galovac	0,00	0,00	0,0
9.	Općina Gračac	3.777.384,00	3.591.722,00	95,1
10.	Općina Jasenice	3.668.250,00	2.043.671,00	55,7
11.	Općina Kali	5.816.240,00	3.609.600,00	62,1
12.	Općina Kolan	2.168.500	1.706.435,00	78,7
13.	Općina Kukljica	1.675.175,00	1.675.002,00	100,0
14.	Općina Lišane Ostrovičke	1.279.300,00	1.557.462,00	121,8
15.	Općina Novigrad	4.415.000,00	3.589.938,00	81,3
16.	Općina Pakoštane	7.661.250,00	3.405.443,00	44,5
17.	Općina Pašman	397.964,00	426.656,00	107,2
18.	Općina Polača	1.166.400,00	1.012.426,00	86,8
19.	Općina Poličnik	6.314.500,00	7.211.907,00	114,2
20.	Općina Posedarje	2.667.772,00	2.002.360,00	75,1
21.	Općina Poveljana	500.000,00	494.442,00	98,9
22.	Općina Preko	5.150.000,00	573.081,00	11,1
23.	Općina Privlaka	5.044.000,00	1.681.804,00	33,4
24.	Općina Ražanac	4.905.920,00	2.962.026,00	60,4
25.	Općina Sali	970.000,00	921.845,00	95,1
26.	Općina Stankovci	1.552.350,00	1.448.325,00	93,3
27.	Općina Starigrad	2.520.000,00	1.687.306,00	67,0
28.	Općina Sukošan	24.040.000,00	12.231.591,00	50,9
29.	Općina Sveti Filip i Jakov	40.077.243,00	17.967.932,00	44,8
30.	Općina Škabrnja	569.000,00	447.445,00	78,6
31.	Općina Tkon	2.404.950,00	911.594,00	37,9
32.	Općina Vir	8.360.000,00	7.651.975,00	91,5
33.	Općina Vrsi	3.410.984,00	2.747.060,00	80,5
34.	Općina Zemunik Donji	2.235.000,00	1.104.015,00	49,4
	Ukupno	222.739.795,00	146.880.158,00	65,9

Rashodi jedinica lokalne samouprave na području Zadarske županije za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. planirani su u iznosu od 222.739.795,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 146.880.158,00 kn, što je 75.859.637,00 kn ili 34,1 % manje od plana. Općina Galovac u 2019. nije planirala te nije ostvarila rashode za građenje komunalne infrastrukture. Većina jedinica lokalne samouprave u programima građenja komunalne infrastrukture planirala je i ostvarivala rashode koji se ne odnose na građenje komunalne infrastrukture, kao što su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu, javnu odvodnju otpadnih voda i gospodarenje otpadom, upravnih zgrada, dječjih vrtića i sportskih građevina, rashodi za prostorno i urbanističko planiranje i drugi rashodi. Rashodi koji se ne odnose na građenje komunalne infrastrukture ostvareni su u iznosu od 44.854.723,00 kn i čine 30,5 % ukupno ostvarenih rashoda za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019.

Tablica broj 5

Rashodi jedinica lokalne samouprave na području Zadarske županije, prema podacima o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019.

u kn

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Grad Benkovac	3.963.000,00	4.498.742,00	113,5
2.	Grad Biograd na Moru	12.985.000,00	7.488.376,00	57,7
3.	Grad Nin	5.432.000,00	5.218.596,00	96,1
4.	Grad Obrovac	4.121.400,00	3.732.265,00	90,6
5.	Grad Pag	4.755.500,00	4.439.114,00	93,4
6.	Grad Zadar	49.500.000,00	49.141.949,00	99,3
7.	Općina Bibinje	3.945.652,00	4.103.504,00	104,0
8.	Općina Galovac	763.000,00	687.096,00	90,1
9.	Općina Gračac	2.708.000,00	2.562.896,00	94,6
10.	Općina Jasenice	1.400.000,00	1.016.737,00	72,6
11.	Općina Kali	1.570.000,00	851.316,00	54,2
12.	Općina Kolan	2.675.000,00	4.379.852,00	163,7
13.	Općina Kukljica	531.117,00	530.236,00	99,8
14.	Općina Lišane Ostrovičke	389.000,00	367.425,00	94,5
15.	Općina Novigrad	1.925.940,00	2.000.824,00	103,9
16.	Općina Pakoštane	5.529.600,00	4.454.460,00	80,6
17.	Općina Pašman	2.849.961,00	2.888.809,00	101,4
18.	Općina Polača	950.000,00	938.838,00	98,8
19.	Općina Poličnik	2.007.000,00	2.385.525,00	118,9
20.	Općina Posedarje	2.125.750,00	2.221.359,00	104,5
21.	Općina Poveljana	1.270.000,00	1.277.690,00	100,6
22.	Općina Preko	2.220.000,00	2.622.213,00	118,1
23.	Općina Privlaka	12.257.816,00	8.515.405,00	69,5
24.	Općina Ražanac	2.790.000,00	2.474.142,00	88,7
25.	Općina Sali	2.483.000,00	2.002.962,00	80,7
26.	Općina Stankovci	1.505.300,00	1.528.537,00	101,5
27.	Općina Starigrad	6.990.000,00	6.269.126,00	89,7
28.	Općina Sukošan	5.499.800,00	5.431.550,00	98,8
29.	Općina Sveti Filip i Jakov	6.357.000,00	5.177.933,00	81,5
30.	Općina Škabrnja	676.500,00	614.814,00	90,9
31.	Općina Tkon	831.000,00	757.804,00	91,2
32.	Općina Vir	13.784.000,00	12.390.379,00	89,9
33.	Općina Vrsi	5.290.394,00	4.321.745,00	81,7
34.	Općina Zemunik Donji	2.905.600,00	2.424.376,00	83,4
	Ukupno	174.987.330,00	159.716.595,00	91,3

Rashodi jedinica lokalne samouprave na području Zadarske županije za izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019. planirani su u iznosu od 174.987.330,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 159.716.595,00 kn, što je 15.270.735,00 kn ili 8,7 % manje od plana. Pojedine jedinice lokalne samouprave u programima održavanja komunalne infrastrukture planirale su i ostvarivale rashode koji se ne odnose na održavanje komunalne infrastrukture, kao što su rashodi za održavanje građevina za javnu vodoopskrbu, javnu odvodnju otpadnih voda i gospodarenje otpadom, upravnih zgrada, sportskih i drugih građevina te drugi rashodi. Rashodi koji se ne odnose na održavanje komunalne infrastrukture ostvareni su u iznosu od 4.142.582,00 kn i čine 2,6 % ukupno ostvarenih rashoda za izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019.

Grad Benkovac

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Grad Benkovac utvrđen je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Grada je 516 km², a obuhvaća 41 naselje s 11 026 stanovnika.

U tablici broj 6 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Gradu Benkovcu po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Grada u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 6

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Gradu Benkovcu, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom			
				Grad Benkovac	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.)	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)	Podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	559	20	0	0	539
2.	Javna rasvjeta	Trafostanice	150	0	150	0	0
		Rasvjetni stupovi	2 784	0	0	0	2 784
		Rasvjetna tijela	2 998	0	0	0	2 998
Ukupno			6 491	20	150	0	6 321

Grad Benkovac je do kolovoza 2020. evidentirao 6 491 građevinu i uređaj komunalne infrastrukture, od čega je 20 ili 0,3 % u vlasništvu Grada, 150 ili 2,3 % nalazi se na zemljištu u javnom vlasništvu, dok za 6 321 ili 97,4 % evidentiranih građevina i uređaja podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju komunalne infrastrukture.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Grad Benkovac ustrojio je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 6 491 građevinu i uređaj 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 i o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, ali ne i podaci o osobi koja njome upravlja, 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, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Grada Benkovca, Grad provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju nerazvrstanih cesta javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja nerazvrstanih cesta koji se dostavljaju nadležnom sudu i nadležnom tijelu za katastar radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka Grada Benkovca proizlazi da je do vremena obavljanja revizije (listopad 2020.) 20 nerazvrstanih cesta upisano u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada.

Državni ured za reviziju nalaže, uz aktivnosti radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, poduzimati aktivnosti radi upisa i druge komunalne infrastrukture na području Grada Benkovca u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Grada Benkovca, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Grada Benkovca evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Grad Benkovac obavio je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Grad Benkovac je u prosincu 2020. donio Odluku o komunalnim djelatnostima kojom je, uz jedanaest komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određeno i deset drugih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Grad, a odnose se na održavanje javnih nekomercijalnih kupališta i plaža, održavanje javnih sanitarnih čvorova, prigodno ukrašavanje gradskih naselja, održavanje autobusnih čekaonica, održavanje spomenika i spomen-obilježja, uređenje i održavanje sportskih terena u vlasništvu Grada, uklanjanje protupravno postavljenih predmeta na javnim površinama, upravljanje i održavanje benkovačkog sajma, zbrinjavanje životinja bez nadzora te obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti.

U tablici broj 7 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Benkovcu, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 7

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u
Gradu Benkovcu, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Trgovačko društvo čiji je osnivač Grad Benkovac
2.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
3.	Održavanje javnih zelenih površina	
4.	Održavanje groblja	
5.	Održavanje čistoće javnih površina	
6.	Održavanje javne rasvjete	
7.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
8.	Usluge javnih tržnica na malo	
9.	Održavanje javnih nekomercijalnih kupališta i plaža	
10.	Održavanje javnih sanitarnih čvorova	
11.	Prigodno ukrašavanje gradskih naselja	
12.	Održavanje autobusnih čekaonica	
13.	Održavanje spomenika i spomen-obilježja	
14.	Uređenje i održavanje sportskih terena u vlasništvu Grada	
15.	Uklanjanje protupravno postavljenih predmeta na javnim površinama	
16.	Upravljanje i održavanje benkovackog sajma	
17.	Komunalni linijski prijevoz putnika	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
18.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
19.	Održavanje nerazvrstanih cesta	
20.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije	
21.	Obavljanje poslova zbrinjavanja životinja bez nadzora	

Grad Benkovac je, istodobno s donošenjem proračuna, donio programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Program građenja komunalne infrastrukture za 2020. sadrži procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Program održavanja komunalne infrastrukture za 2020. sadrži opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture u programima održavanja komunalne infrastrukture.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Grad Benkovac je u srpnju 2021. donio izvješće o stanju u prostoru na svom području za razdoblje od 2017. do 2020.

Gradonačelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima.

Grad Benkovac je u studenome 2019. donio Odluku o komunalnom doprinosu, u prosincu 2018. Odluku o komunalnoj naknadi i Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade, a u veljači 2020. izmjene Odluke o komunalnoj naknadi te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su četiri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi za djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 40,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 38,00 kn/m³, za treću zonu u iznosu od 35,00 kn/m³, a za četvrtu zonu u iznosu od 10,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 2,9 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja tri zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Grad Benkovac koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 6,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Grad Benkovac je u travnju 2010. donio Odluku o komunalnom redu, a u prosincu 2012. i travnju 2017. njezine izmjene. Odlukom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za provođenje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15) koji je bio na snazi do kolovoza 2018.

Prema odredbi članka 130. Zakona o komunalnom gospodarstvu, koji je stupio na snagu u kolovozu 2018., jedinice lokalne samouprave trebale su donijeti novu odluku o komunalnom redu u roku od godine dana od stupanja Zakona na snagu, što Grad Benkovac nije učinio. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Grada Benkovca ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti odluku o komunalnom redu kojom će se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Grada Benkovca u 2019. i 2020. obavljalo se 12 komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega je jedna uslužna komunalna djelatnost. Grad Benkovac obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje osam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete, prigodno ukrašavanje gradskih naselja te na upravljanje i održavanje benkovačkog sajma, povjerio je trgovačkom društvu čiji je osnivač. Uslužnu komunalnu djelatnost obavljanja dimnjačarskih poslova povjerio je fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji koji je zaključen za razdoblje od 2016. do 2020., uz ugovaranje godišnje naknade za koncesiju u iznosu od 11.150,00 kn. Obavljanje tri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije i obavljanje poslova zbrinjavanja životinja bez nadzora, povjereno je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik za obavljanje dimnjačarskih poslova, koje je povjereno fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji, doneseni su uz suglasnost Grada Benkovca, ali nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Grada, a isporučitelj navedene komunalne usluge nema mrežne stranice.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Grada Benkovca, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Grada Benkovca za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 9.473.576,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Grad Benkovac je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, koja su također namijenjena za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, ostvario u iznosu od 3.396.211,00 kn, što čini 35,8 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 8 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Grada Benkovca za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 8

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Grada Benkovca za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	3.863.000,00	3.323.258,00	86,1
2.	Javne zelene površine	250.000,00	230.882,00	92,4
3.	Javna rasvjeta	1.200.000,00	1.414.194,00	117,9
4.	Groblja	280.000,00	6.500,00	2,3
	Ukupno	5.593.000,00	4.974.834,00	89,0

Rashodi za građenje groblja planirani su u iznosu od 280.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 6.500,00 kn, što je 273.500,00 kn ili 97,7 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ostvarenih rashoda za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na planirane, u izvješćima o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture navoditi obrazloženje za odstupanje, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

U tablici broj 9 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Benkovca za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju programa.

Tablica broj 9

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Benkovca za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	220.000,00	233.817,00	106,3
2.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	20.000,00	27.135,00	135,7
3.	Održavanje javnih zelenih površina	700.000,00	814.495,00	116,4
4.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	170.000,00	432.201,00	254,2
5.	Održavanje groblja	250.000,00	306.062,00	122,4
6.	Održavanje čistoće javnih površina	250.000,00	338.950,00	135,6
7.	Održavanje javne rasvjete	2.353.000,00	2.346.082,00	99,7
	Ukupno	3.963.000,00	4.498.742,00	113,5

Rashodi za prigodno ukrašavanje gradskih naselja planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te su iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa unutar rashoda za održavanje javne rasvjete, rashodi za obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije i obavljanje poslova zbrinjavanja životinja bez nadzora unutar rashoda za održavanje čistoće javnih površina, a rashodi za upravljanje i održavanje benkovačkog sajma unutar rashoda za održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene iako su navedene djelatnosti Odlukom o komunalnim djelatnostima utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje poslove prigodnog ukrašavanja gradskih naselja, poslove dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, poslove zbrinjavanja životinja bez nadzora i poslove upravljanja i održavanja benkovačkog sajma planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta te za obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije i poslova zbrinjavanja životinja bez nadzora ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori o obavljanju poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije i poslova zbrinjavanja životinja bez nadzora sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, o vrsti i opsegu ugovorenih komunalnih djelatnosti i načinu određivanja njihove cijene, ali ne i o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo. Ugovor o održavanju nerazvrstanih cesta sadrži sve propisane odredbe u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže u svim slučajevima povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Grad Benkovac ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar nadležnog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Grad Benkovac organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj gradskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Grada Benkovca te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Grada, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Gradu Benkovcu

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Grad Benkovac ustrojio i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da je donio odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njegovu području i organizacijski oblici obavljanja, da je donio godišnje programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je gradonačelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je donio i primjenjuje odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi, o vrijednosti boda komunalne naknade i o komunalnom redu, da je obavljanje komunalnih djelatnosti organizirao na propisani način, da su opći uvjeti isporuke i cjenik komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost koja se obavlja na području Grada doneseni uz njegovu suglasnost, da je organizirao i financirao građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da je nadzirao građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje propisanih podataka u evidenciju komunalne infrastrukture, kao i podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Gradu Benkovcu **djelomično učinkovito** te su Gradu dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Grada Benkovca

Grad Benkovac očitovao se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Grad Benkovac. U očitovanju je naveo da se sredstva za upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i evidentiranje u katastru planiraju svake godine, u skladu s financijskim mogućnostima, da je pripremljen nacrt nove odluke o komunalnom redu koji će biti predložen Gradskom vijeću na usvajanje u studenome 2021. te da će se u narednom razdoblju nastojati povećati učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Grad Biograd na Moru

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Grad Biograd na Moru utvrđen je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Grada je 37 km², a obuhvaća jedno naselje s 5 569 stanovnika.

U tablici broj 10 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Gradu Biogradu na Moru po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Grada u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 10

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Gradu Biogradu na Moru, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Grad Biograd na Moru	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	273	262	5	6
2.	Javne zelene površine	Parkovi	9	7	2	0
3.	Građevine i uređaji javne namjene	Javni zahodi	2	2	0	0
		Spomenici	16	15	0	1
4.	Građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza	Građevine za prihvat i otpremanje vozila i putnika u javnom prijevozu (autobusni kolodvor)	1	0	0	1
Ukupno			301	286	7	8

Grad Biograd na Moru je do kolovoza 2020. evidentirao 301 građevinu komunalne infrastrukture, od čega je 286 ili 95,0 % u vlasništvu Grada, sedam ili 2,3 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, dok se osam ili 2,7 % evidentiranih građevina komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Prema odredbi članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu, jedinica lokalne samouprave ustrojava i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, koja sadrži naziv i vrstu komunalne infrastrukture, podatke 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 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 koji se pohranjuju u evidenciji komunalne infrastrukture.

Grad Biograd na Moru ustrojio je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture. Osim podataka za građevine komunalne infrastrukture iz tablice broj 10, u evidenciju su uneseni i podaci o uređenim plažama, javnim parkiralištima i grobljima koji u pojedinim slučajevima ne sadrže podatke o nazivu komunalne infrastrukture i nisu sistematizirani po vrstama i nazivima komunalne infrastrukture, kao što je to učinjeno za nerazvrstane ceste i spomenike, te nije moguće utvrditi broj navedenih građevina komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te unesene podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu sistematizirati po vrstama i nazivima komunalne infrastrukture, kao što je to učinjeno za nerazvrstane ceste i spomenike, kako bi se uvidom u evidenciju mogao pratiti broj svih evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture.

Prema podacima Grada Biograda na Moru, Grad provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Grada, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture nije vidljivo za koje je građevine komunalne infrastrukture završen postupak upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru te koja je komunalna infrastruktura upisana u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Biograda na Moru.

Državni ured za reviziju preporučuje podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Grada Biograda na Moru, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Grada Biograda na Moru evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje nije vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Preporučuje se za svaku građevinu 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Grad Biograd na Moru obavio je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Grad Biograd na Moru je u siječnju 2019. donio Odluku o komunalnim djelatnostima, a u travnju i listopadu 2019. njezine izmjene. Odlukom je, uz 13 djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određeno i 12 drugih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Grad, a odnose se na obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova, prigodno ukrašavanje gradskih naselja, održavanje morskih plaža, upravljanje i održavanje odlagališta otpada, reciklažnog dvorišta i sortirnice, sanaciju divljih odlagališta otpada, održavanje odlagališta građevinskog otpada, upravljanje trgovinom na malo izvan prodavaonica na štandovima prigodom raznih manifestacija, obnovu horizontalne i vertikalne signalizacije, održavanje distribucijsko-telekomunikacijske kanalizacije, održavanje poljskih putova i pružanje kolodvorskih usluga u autobusnom prometu. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Biogradu na Moru.

U tablici broj 11 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Biogradu na Moru, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 11

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Biogradu na Moru, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti	
	1	2	
1.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Trgovačko društvo čiji je osnivač Grad Biograd na Moru	
2.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda		
3.	Održavanje javnih zelenih površina		
4.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene		
5.	Održavanje groblja		
6.	Usluge ukopa pokojnika		
7.	Održavanje čistoće javnih površina		
8.	Održavanje javne rasvjete		
9.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama		
10.	Usluge javnih tržnica na malo		
11.	Prigodno ukrašavanje gradskih naselja		
12.	Održavanje morskih plaža		
13.	Upravljanje i održavanje odlagališta otpada, reciklažnog dvorišta i sortirnice		
14.	Sanacija divljih odlagališta otpada		
15.	Održavanje odlagališta građevinskog otpada		
16.	Upravljanje trgovinom na malo izvan prodavaonica na štandovima prigodom raznih manifestacija		
17.	Održavanje distribucijsko-telekomunikacijske kanalizacije		Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
18.	Pružanje kolodvorskih usluga u autobusnom prometu		
19.	Komunalni linijski prijevoz putnika	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti	
20.	Obavljanje dimnjačarskih poslova		
21.	Održavanje nerazvrstanih cesta		
22.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije		
23.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova		
24.	Obnova horizontalne i vertikalne signalizacije		
25.	Održavanje poljskih putova		

Grad Biograd na Moru je, istodobno s donošenjem proračuna, donio programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavio u službenom glasniku, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Program građenja komunalne infrastrukture za 2020. sadrži procjenu troškova građenja komunalne infrastrukture s naznakom izvora financiranja, a troškovi su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članaka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Program održavanja komunalne infrastrukture za 2020. sadrži 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programu građenja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Grad Biograd na Moru nije izradio izvješće o stanju u prostoru na svom području, a prema obrazloženju Grada izrada izvješća je u tijeku.

Gradonačelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture po pojedinim vrstama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Grad Biograd na Moru je u studenome 2018. donio odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su dvije zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 15,00 kn/m³ do 138,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća, ovisno o njezinoj namjeni i veličini, a za drugu zonu u iznosu od 92,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Najviša jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 10,0 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja dviju zona u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Grad Biograd na Moru koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 7,20 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Grad Biograd na Moru je u kolovozu 2019. donio Odluku o komunalnom redu, a u kolovozu i studenome 2020. njezine izmjene. Odlukom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za provođenje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, izdaju prekršajne naloge i naplaćuju kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda.

Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Grada Biograda na Moru ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Grada Biograda na Moru u 2019. i 2020. obavljalo se jedanaest komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Grad Biograd na Moru obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje devet komunalnih djelatnosti, koje se odnose na 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, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete te na uslužne komunalne djelatnosti pružanja usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, povjerio je trgovačkom društvu čiji je osnivač. Obavljanje uslužne komunalne djelatnosti pružanja usluga javne tržnice na malo povjerio je pravnoj osobi na temelju ugovora o koncesiji koji je zaključen za razdoblje od rujna 2016. do rujna 2020., uz ugovaranje godišnje naknade za koncesiju u iznosu od 212.222,00 kn. Izmjenama Odluke o komunalnim djelatnostima, iz travnja 2019., određeno je da će se nakon isteka ugovora o koncesiji obavljanje uslužne komunalne djelatnosti pružanja usluga javne tržnice na malo povjeriti vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta povjereno je dvjema pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, i to tako što je jednoj povjereno obavljanje poslova redovitog, a drugoj izvanrednog održavanja.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Grada Biograda na Moru. Opći uvjeti isporuke navedenih komunalnih usluga objavljeni su u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Grada, a cjenici komunalnih usluga na mrežnim stranicama isporučitelja komunalnih usluga.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Grada Biograda na Moru za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 13.498.858,00 kn, od čega se 2.185.990,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i gospodarenje otpadom, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 11.312.868,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Grad Biograd na Moru je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, koja su također namijenjena za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, ostvario u iznosu od 11.185.239,00 kn, što čini 98,9 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 12 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Grada Biograda na Moru za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 12

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture
Grada Biograda na Moru za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	6.010.000,00	2.847.684,00	47,4
2.	Javna rasvjeta	660.000,00	584.739,00	88,6
3.	Groblje	400.000,00	392.069,00	98,0
4.	Građevine za javnu vodoopskrbu	710.000,00	761.723,00	107,3
5.	Građevine za javnu odvodnju otpadnih voda	30.000,00	0,00	0,0
6.	Građevine za gospodarenje otpadom	1.410.000,00	1.424.267,00	101,0
	Ukupno	9.220.000,00	6.010.482,00	65,2

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 3.209.518,00 kn ili 34,8 % manje od plana, pri čemu se značajnije odstupanje odnosi na ostvarenje rashoda za građenje nerazvrstanih cesta, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

U tablici broj 13 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Biograda na Moru za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 13

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture
Grada Biograda na Moru za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	4.000.000,00	1.072.114,00	26,8
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	1.950.000,00	1.771.325,00	90,8
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	50.000,00	4.245,00	8,5
4.	Održavanje javnih zelenih površina	3.300.000,00	1.688.687,00	51,2
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	785.000,00	341.964,00	43,6
6.	Održavanje čistoće javnih površina	1.200.000,00	934.125,00	77,9
7.	Održavanje javne rasvjete	1.700.000,00	1.675.916,00	98,6
	Ukupno	12.985.000,00	7.488.376,00	57,7

Rashodi za izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 5.496.624,00 kn ili 42,3 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture također ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Rashodi za održavanje groblja planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te su iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa unutar rashoda za održavanje javnih zelenih površina iako je navedena djelatnost odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima utvrđena kao zasebna komunalna djelatnost.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje groblja planirati i iskazivati kao zasebnu komunalnu djelatnost, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje poslova redovitog odnosno izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta. Ugovori sadrže odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih poslova i načinu određivanja njihove cijene i jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, kako je propisano odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te druge odredbe o obavljanju ugovorenih komunalnih djelatnosti.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Grad Biograd na Moru ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Grad Biograd na Moru organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj gradskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Grada Biograda na Moru te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Grada, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Gradu Biogradu na Moru

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Grad Biograd na Moru ustrojio i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da je donio odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njegovu području i organizacijski oblici obavljanja, da je donio godišnje programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je gradonačelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je donio 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Grada doneseni uz njegovu suglasnost i da je osigurao njihovu javnu objavu, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje propisanih podataka u evidenciju komunalne infrastrukture, kao i podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Gradu Biogradu na Moru **djelomično učinkovito** te su Gradu dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Grada Biograda na Moru

Grad Biograd na Moru očitovao se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Grad Biograd na Moru. U očitovanju je naveo da je nadležnim zaposlenicima Grada naloženo postupanje po nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju i da je pokrenut postupak dopune Odluke o komunalnom redu te je Gradskom vijeću upućen prijedlog dopune u cilju osiguravanja mogućnosti korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbom članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U očitovanju se također navodi da je evidentiranje podataka o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom otežano zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa o kojima se još uvijek odlučuje pred nadležnim sudom, na temelju izjavljenih prigovora po završetku postupka obnove zemljišnih knjiga za katastarsku općinu Biograd na Moru.

Grad Nin

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Grad Nin utvrđen je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Grada je 91 km², a obuhvaća šest naselja s 2 744 stanovnika.

U tablici broj 14 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Gradu Ninu po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Grada u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 14

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Gradu Ninu, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Grad Nin	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	375	332	14	29
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Pločnici	25	0	24	1
		Šetališta	5	0	5	0
		Uređene plaže	6	0	6	0
		Biciklističke staze	3	0	2	1
		Mostovi	6	0	6	0
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	4	2	2	0
4.	Javne zelene površine	Parkovi	6	4	2	0
		Dječja igrališta s pripadajućom opremom	5	5	0	0
		Javni sportski i rekreacijski prostori	9	9	0	0
		Zelene površine uz ceste i ulice	3	2	1	0
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	11	2	9	0
		Javni zdeni	7	1	6	0
		Javni zahodi	8	4	4	0
		Spomenici	2	0	2	0
		Građevine javne namjene lokalnog značaja	11	9	2	0
6.	Javna rasvjeta	Ormari za mjerenje utroška električne energije i upravljanje javnom rasvjetom	238	198	27	13
7.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	3	3	0	0
Ukupno			727	571	112	44

Grad Nin je do kolovoza 2020. evidentirao 727 građevina i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 571 ili 78,6 % u vlasništvu Grada, 112 ili 15,4 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, dok se 44 ili 6,0 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Grad Nin ustrojio je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 727 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, ali ne i 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, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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. Prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture, Grad Nin je poduzimao aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru te su pojedine građevine komunalne infrastrukture, navedene u evidenciji, upisane u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada. Za pojedine građevine komunalne infrastrukture navedeni su podaci o vlasništvu iz kojih proizlazi da su upisane u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi, iako je u zemljišnim knjigama upisan status općeg dobra te na temelju takve evidencije nije moguće utvrditi broj građevina i uređaja komunalne infrastrukture koji su upisani u zemljišne knjige i evidentirani u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Nina.

Državni ured za reviziju preporučuje i dalje poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Grada Nina u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Grada, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Grada Nina, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Grada Nina evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Grad Nin obavio je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Grad Nin je u siječnju 2019. donio Odluku o komunalnim djelatnostima kojom je, uz 13 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određeno i 12 drugih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Grad, a odnose se na obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova, prigodno ukrašavanje gradskih naselja, održavanje vertikalne i horizontalne signalizacije, održavanje plaža, održavanje poljskih putova, zimsku službu, održavanje gradskih bedema i drugih spomenika kulture, obavljanje kamenoklesarskih i građevinsko-obrtničkih radova na održavanju javnih i javno prometnih površina, nabavu, ugradnju i održavanje gradske opreme, izvođenje manjih građevinskih radova te na uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti.

U tablici broj 15 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Ninu, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 15

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u
 Gradu Ninu, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Grad Nin
2.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
3.	Održavanje javnih zelenih površina	
4.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
5.	Održavanje groblja	
6.	Održavanje čistoće javnih površina	
7.	Održavanje javne rasvjete	
8.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
9.	Usluge javnih tržnica na malo	
10.	Usluge ukopa pokojnika	
11.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
12.	Prigodno ukrašavanje gradskih naselja	
13.	Održavanje vertikalne i horizontalne signalizacije	
14.	Održavanje plaža	
15.	Održavanje poljskih putova	
16.	Zimska služba	
17.	Održavanje gradskih bedema i drugih spomenika kulture	
18.	Obavljanje kamenoklesarskih i građevinsko obrtničkih radova na održavanju javnih i javno prometnih površina	
19.	Nabava, ugradnju i održavanje gradske opreme	
20.	Izvođenje manjih građevinskih radova	
21.	Uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba	
22.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
23.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
24.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije	
25.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova	

Grad Nin je, istodobno s donošenjem proračuna, donio programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja komunalne infrastrukture s naznakom izvora financiranja, a troškovi su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova, po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, osim za održavanje javnih površina, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući opseg poslova održavanja za svu komunalnu infrastrukturu u programima održavanja komunalne infrastrukture.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Grad Nin izradio je izvješće o stanju u prostoru na svom području za razdoblje od 2010. do 2018., a Gradsko vijeće ga je usvojilo u prosincu 2018.

Gradonačelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima.

Grad Nin je u travnju 2019. donio Odluku o komunalnom doprinosu, a u studenome i prosincu 2018. odluke o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određeno je pet zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 138,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 120,00 kn/m³, za treću zonu u iznosu od 100,00 kn/m³, za četvrtu zonu u iznosu od 80,00 kn/m³, a za petu zonu u iznosu od 50,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 10,0 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena je jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Grad Nin koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 3,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Grad Nin je u prosincu 2019. donio Odluku o komunalnom redu, a u srpnju 2020. njezine izmjene. Odlukom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za provođenje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari.

U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Grada Nina sadrži odredbe kojima se propisuje građenje pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, ali ne i odredbe kojima bi se osigurala mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama.

Državni ured za reviziju nalaže odlukom o komunalnom redu, uz građenje građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, osigurati i mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Grada Nina u 2019. i 2020. obavljalo se 12 komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Grad Nin obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje devet komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete, prigodno ukrašavanje gradskih naselja i održavanje plaža te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, povjerio je trgovačkom društvu čiji je osnivač. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerio je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, povjereno je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Grada Nina. Opći uvjeti isporuke i cjenici navedenih komunalnih usluga objavljeni su u na mrežnim stranicama isporučitelja komunalnih usluga, dok je na mrežnim stranicama Grada navedena poveznica na mrežne stranice isporučitelja. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Grada Nina za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 15.601.994,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Grad Nin je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, koja su također namijenjena za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, ostvario u iznosu od 7.267.222,00 kn, što čini 46,6 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 16 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Grada Nina za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 16

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Grada Nina za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	3.645.000,00	3.622.290,00	99,4
2.	Javne površine	10.457.000,00	4.968.670,00	47,5
3.	Javna rasvjeta	1.405.000,00	1.270.750,00	90,5
4.	Groblja	550.000,00	521.688,00	94,9
	Ukupno	16.057.000,00	10.383.398,00	64,7

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 5.673.602,00 kn ili 35,3 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ostvarenih rashoda za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na planirane, u izvješćima o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture navoditi obrazloženje za odstupanje, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

U tablici broj 17 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Nina za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 17

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Nina za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	2.635.000,00	2.388.375,00	90,6
2.	Održavanje javnih površina	1.835.000,00	1.803.982,00	98,3
3.	Održavanje javne rasvjete	962.000,00	1.026.239,00	106,7
	Ukupno	5.432.000,00	5.218.596,00	96,1

Planirani rashodi iskazani u programu održavanja komunalne infrastrukture za 2019., odnosno u njegovim izmjenama i dopunama, i u izvješću o izvršenju programa nisu usklađeni. Tako su planirani rashodi za održavanje javne rasvjete u izmjenama i dopunama programa održavanja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 922.000,00 kn, a u izvješću o izvršenju programa u iznosu od 962.000,00 kn.

Državni ured za reviziju preporučuje kod izvještavanja o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture voditi računa o usklađenosti izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja s programima građenja odnosno održavanja u pogledu iskazivanja planiranih aktivnosti i rashoda za njihovu provedbu.

Rashodi za održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja i održavanje čistoće javnih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa unutar rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja i održavanje čistoće javnih površina planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Programi održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. i izvješće o izvršenju programa za 2019. ne sadrže planirane i ostvarene rashode za komunalne djelatnosti prigodnog ukrašavanja gradskih naselja i održavanja plaža, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, te za komunalnu djelatnost obavljanja poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, čije je obavljanje povjereno pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje u programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazivati sve rashode koji se odnose na građenje i održavanje komunalne infrastrukture odnosno na obavljanje komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenog s pravnom osobom kojoj je povjereno obavljanje navedene komunalne djelatnosti. Ugovor sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, vrsti i opsegu ugovorenih poslova i načinu određivanja njihove cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Grad Nin ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar nadležnog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Grad Nin organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj gradskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također, mogu se analizirati i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Grada Nina te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Grada, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Gradu Ninu

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Grad Nin ustrojio i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da je donio odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njegovu području i organizacijski oblici obavljanja, da je donio godišnje programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je gradonačelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je donio 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Grada doneseni uz njegovu suglasnost i da je osigurao njihovu javnu objavu, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđeni su i određeni propusti koji se odnose na unošenje podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru u evidenciju komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Gradu Ninu **učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, te su Gradu dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom utvrđeni propusti otklonili.

Očitovanje Grada Nina

Grad Nin očitovao se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koje se odnose na Grad Nin. U očitovanju je naveo da je suglasan s činjenicama opisanim u Nacrtu izvješća.

Grad Obrovac

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Grad Obrovac utvrđen je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Grada je 350 km², a obuhvaća 12 naselja s 4 323 stanovnika.

U tablici broj 18 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Gradu Obrovcu po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Grada u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 18

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Gradu Obrovcu, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom			
				Grad Obrovac	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)	Podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	541	0	0	0	541
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	1	0	0	0	1
		Šetališta	1	0	0	0	1
		Uređene plaže	5	0	0	0	5
		Pješačke staze	2	0	0	0	2
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	7	0	0	0	7
4.	Javne zelene površine	Cvjetnjaci	4	0	0	0	4
		Dječja igrališta s pripadajućom opremom	5	0	0	0	5
		Zelene površine uz ceste i ulice	4	0	0	0	4
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	14	0	0	0	14
6.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	7	0	0	0	7
7.	Građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza	Građevine za prihvata i otpremanje vozila i putnika u javnom prijevozu (autobusni kolodvor)	1	1	0	0	0
Ukupno			592	1	0	0	591

Grad Obrovac je do kolovoza 2020. evidentirao 592 građevine i uređaja komunalne infrastrukture. Evidencija ne sadrži podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, osim za autobusni kolodvor.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Grad Obrovac ustrojio je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 592 građevine i uređaja komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose propisani podaci o nazivu i vrsti komunalne infrastrukture, o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se komunalna infrastruktura nalazi i osobi koja njome upravlja, ali ne i podaci o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, 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, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Grada Obrovca, Grad provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju nerazvrstanih cesta javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja nerazvrstanih cesta koji se dostavljaju nadležnom sudu i nadležnom tijelu za katastar radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Propisani podaci o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom ne unose se u evidenciju komunalne infrastrukture te iz evidencije nije vidljivo koja je komunalna infrastruktura upisana u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Obrovca.

Državni ured za reviziju nalaže, uz aktivnosti radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, poduzimati aktivnosti radi upisa i druge komunalne infrastrukture na području Grada Obrovca u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Grada Obrovca, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika.

Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Grada Obrovca evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Grad Obrovac obavio je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-naloz-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Grad Obrovac je u kolovozu 2019. donio Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su, uz 13 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određene i četiri druge komunalne djelatnosti od značaja za Grad, a odnose se na održavanje morskih plaža, održavanje gradskih sportskih objekata, košenje trave i održavanje zelenila uz nerazvrstane ceste i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti.

U tablici broj 19 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Obrovcu, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 19

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Obrovcu, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	Trgovačko društvo čiji je osnivač Grad Obrovac
2.	Održavanje javnih zelenih površina	
3.	Održavanje groblja	
4.	Održavanje čistoće javnih površina	
5.	Usluge javnih tržnica na malo	
6.	Usluge ukopa pokojnika	
7.	Održavanje morskih plaža	
8.	Održavanje gradskih sportskih objekata	
9.	Košenje trave i održavanje zelenila uz nerazvrstane ceste	
10.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
11.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
12.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
13.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
14.	Održavanje javne rasvjete	
15.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
16.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
17.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	

Odlukom o komunalnim djelatnostima predviđeno je obavljanje komunalnih djelatnosti pružanja usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerenjem pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, iako se radi o uslužnim komunalnim djelatnostima, za koje se pravo obavljanja i pravo korištenja komunalne infrastrukture radi njihova obavljanja, prema odredbama članka 44. Zakona o komunalnom gospodarstvu, može steći koncesijom, pri čemu jedinica lokalne samouprave, kao davatelj koncesije, naplaćuje naknadu za koncesiju.

Državni ured za reviziju preporučuje komunalne djelatnosti na području Grada Obrovca i organizacijske oblike njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Grad Obrovac je, istodobno s donošenjem proračuna, donio programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja komunalne infrastrukture s naznakom izvora financiranja, a troškovi su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programima građenja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Grad Obrovac nije izradio izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Gradonačelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja i održavanja komunalne infrastrukture po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima.

Grad Obrovac je u prosincu 2018. donio odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade, a u rujnu 2020. izmjene Odluke o komunalnom doprinosu, te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su tri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 15,00 kn/m³ do 60,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 10,00 kn/m³ do 45,00 kn/m³, a za treću zonu u iznosu od 7,50 kn/m³ do 35,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća, ovisno o njezinoj namjeni.

Najviša jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 4,3 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja tri zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Grad Obrovac koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 4,80 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Grad Obrovac je u prosincu 2020. donio Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za provođenje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provodi komunalno redarstvo. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Grada Obrovca ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Grada Obrovca u 2019. i 2020. obavljalo se deset komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su dvije uslužne komunalne djelatnosti. Grad Obrovac obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje pet komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina i održavanje gradskih sportskih objekata, povjerio je trgovačkim društvima čiji je osnivač. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerio je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Uslužnu komunalnu djelatnost obavljanja dimnjačarskih poslova povjerio je fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji koji je zaključen za razdoblje od travnja 2020. do travnja 2024., uz ugovaranje godišnje naknade za koncesiju u iznosu od 3.200,00 kn. Obavljanje komunalnih djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta, održavanja javne rasvjete i obavljanja poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije povjereno je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, s tim da je dio poslova na održavanju javne rasvjete obavljen na temelju narudžbenice.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik za obavljanje dimnjačarskih poslova, koje je povjereno fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji, doneseni su uz suglasnost Grada Obrovca, ali nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Grada, a isporučitelj navedene komunalne usluge nema mrežne stranice. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Grada Obrovca, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Grada Obrovca za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 25.147.995,00 kn, od čega se 11.908.899,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu, javnu odvodnju i gospodarenje otpadom, energetska obnovu zgrada, interventne zahvate na građevinama za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju i stambenim građevinama te za izradu katastra nekretnina, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 13.239.096,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Grad Obrovac je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvario u iznosu od 8.683.981,00 kn, što čini 65,6 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 20 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Grada Obrovca za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 20

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Grada Obrovca za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	2.744.650,00	2.712.366,00	98,8
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	2.320.000,00	2.320.001,00	100,0
3.	Javne zelene površine	150.000,00	150.001,00	100,0
4.	Građevine i uređaji javne namjene	70.000,00	41.462,00	59,2
5.	Javna rasvjeta	648.000,00	648.001,00	100,0
6.	Groblja	1.410.000,00	1.410.000,00	100,0
7.	Prostorno uređenje	2.225.000,00	2.225.000,00	100,0
8.	Građevine za javnu vodoopskrbu	2.132.000,00	2.007.298,00	94,2
9.	Građevine za javnu odvodnju	50.000,00	31.250,00	62,5
10.	Građevine za gospodarenje otpadom	6.127.500,00	3.768.550,00	61,5
11.	Energetska obnova zgrada	2.516.800,00	2.516.800,00	100,0
12.	Interventni zahvati na građevinama za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju i stambenim građevinama	1.305.000,00	1.305.000,00	100,0
13.	Izrada katastra nekretnina	2.280.000,00	2.280.001,00	100,0
	Ukupno	23.978.950,00	21.415.730,00	89,3

Rashodi za građenje građevina za gospodarenje otpadom planirani su u iznosu od 6.127.500,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 3.768.550,00 kn, što je 2.358.950,00 kn ili 38,5 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana. U izvješću o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture kao zasebna stavka iskazani su rashodi za prostorno uređenje koji se najvećim dijelom odnose na izradu projektne dokumentacije za građenje komunalne infrastrukture, a trebalo ih je iskazati unutar rashoda za građenje građevina komunalne infrastrukture i drugih građevina na koje se odnose.

Državni ured za reviziju preporučuje 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 infrastrukturuom. Preporučuje se u programima građenja komunalne infrastrukture i izvješćima o njihovu izvršenju planirane i ostvarene rashode iskazivati unutar rashoda za građenje komunalne infrastrukture na koju se odnose.

U tablici broj 21 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Obrovca za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 21

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Obrovca za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	1.160.000,00	941.817,00	81,2
2.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	18.400,00	17.970,00	97,7
3.	Održavanje javnih zelenih površina	125.000,00	119.307,00	95,5
4.	Održavanje groblja	150.000,00	134.048,00	89,4
5.	Održavanje čistoće javnih površina	935.000,00	893.646,00	95,6
6.	Održavanje javne rasvjete	606.000,00	592.715,00	97,8
7.	Održavanje gradskih sportskih objekata	70.000,00	59.039,00	84,4
8.	Popravlak porušenih objekata nakon izgradnje komunalne infrastrukture	80.000,00	72.750,00	90,9
9.	Zaštita ljudi i okoliša	895.000,00	837.833,00	93,6
10.	Ostale djelatnosti	82.000,00	63.140,00	77,0
	Ukupno	4.121.400,00	3.732.265,00	90,6

Rashodi za popravak porušenih objekata nakon izgradnje komunalne infrastrukture, rashodi za zaštitu ljudi i okoliša i rashodi za ostale djelatnosti najvećim se dijelom odnose na sanaciju porušenih zidova pri građenju komunalne infrastrukture, održavanje poljskih putova, zbrinjavanje napuštenih životinja i prigodno ukrašavanje gradskih naselja. Navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima nisu određene kao komunalne djelatnosti. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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. Unutar navedenih rashoda iskazani su i rashodi za pranje ulica i trgova, te ih je trebalo iskazati unutar rashoda za održavanje čistoće javnih površina, i rashodi za poslove deratizacije, dezinsekcije i dezinfekcije, čije je obavljanje Odlukom o komunalnim djelatnostima određeno kao komunalna djelatnost, te ih je trebalo iskazati kao zasebnu stavku.

Državni ured za reviziju preporučuje odlukom o komunalnim djelatnostima odrediti sve komunalne djelatnosti koje će se obavljati na području Grada Obrovca te u programima održavanja komunalne infrastrukture i izvješćima o njihovu izvršenju planirane i ostvarene rashode iskazivati po komunalnim djelatnostima na koje se odnose.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori o održavanju nerazvrstanih cesta i javne rasvjete sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih poslova i načinu određivanja njihove cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo. Ugovor o obavljanju poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije sadrži sve propisane odredbe u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže u svim slučajevima povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Grad Obrovac ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Grad Obrovac organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj gradskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Grada Obrovca te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Grada, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Gradu Obrovcu

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Grad Obrovac ustrojio i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da je donio odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njegovu području i organizacijski oblici obavljanja, da je donio godišnje programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je gradonačelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je donio 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenik komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost koja se obavlja na području Grada doneseni uz njegovu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje propisanih podataka u evidenciju komunalne infrastrukture, kao i podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Gradu Obrovcu **djelomično učinkovito** te su Gradu dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Grada Obrovca

Grad Obrovac očitovao se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koje se odnose na Grad Obrovac, te u očitovanju naveo da prihvaća opisane činjenice. U vezi s evidentiranjem komunalne infrastrukture, u očitovanju se navodi da je Grad naručio izradu geodetskih elaborata izvedenog stanja nerazvrstanih cesta za katastarske općine Bilišane i Golubić te je izrada u tijeku, da se za katastarsku općinu Kruševo provodi nova katastarska izmjera te će se njezinom provedbom nerazvrstane ceste na tom području i evidentirati, te da će se provoditi procjena vrijednosti neevidentirane imovine i ažuriranje poslovnih knjiga. U vezi s normativnim uređenjem upravljanja komunalnom infrastrukturom, u očitovanju se navodi da će Odluka o komunalnim djelatnostima biti izmijenjena na preporučeni način i objavljena u službenom glasilu te da će se izvješće o stanju u prostoru ubuduće izrađivati. U vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom, u očitovanju se navodi da je cjenik dimnjačarskih poslova objavljen na mrežnim stranicama Grada Obrovca, da će se programi građenja i održavanja komunalne infrastrukture i izvješća o njihovu izvršenju od iduće proračunske godine izrađivati u skladu s preporukama Državnog ureda za reviziju te da je jamstvo za uredno izvršenje ugovora o održavanju nerazvrstanih cesta već ugovoreno, dok će za održavanje javne rasvjete to biti učinjeno novim ugovorom u 2022. U vezi s nadzorom nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom, u očitovanju se navodi da je Grad upoznat sa stanjem komunalne infrastrukture i prilagođenosti javnih površina osobama sa posebnim potrebama, te da će ubuduće sustavno analizirati učinke upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i o tome izvještavati javnost.

Grad Pag

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Grad Pag utvrđen je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Grada je 162 km², a obuhvaća jedanaest naselja s 3 846 stanovnika.

U tablici broj 22 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Gradu Pagu po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Grada u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 22

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Gradu Pagu, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Grad Pag	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	314	314	0	0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	2	1	0	1
		Šetališta	3	1	2	0
		Uređene plaže	65	0	54	11
		Pješačke staze	35	17	18	0
		Mostovi	1	1	0	0
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	55	20	14	21
4.	Javne zelene površine	Parkovi	10	2	2	6
		Drvoredi	27	8	12	7
		Cvjetnjaci	2	2	0	0
		Travnjaci	8	1	4	3
		Skupine stabala	5	1	2	2
		Pojedinačna stabla	5	0	2	3
		Dječja igrališta s pripadajućom opremom	7	4	2	1
		Javni sportski i rekreacijski prostori	13	4	5	4
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Spomenici	16	3	10	3
		Građevine javne namjene lokalnog značaja (tržnice)	2	1	0	1
6.	Javna rasvjeta	Rasvjetna tijela	987	987	0	0
7.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	7	2	2	3
Ukupno			1 564	1 369	129	66

Grad Pag je do kolovoza 2020. evidentirao 1 564 građevine i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 1 369 ili 87,5 % u vlasništvu Grada, 129 ili 8,2 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, dok se 66 ili 4,2 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Grad Pag ustrojio je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 1 564 građevine 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 o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopравnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi, kako je propisano odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema obrazloženju Grada Paga, izrada registra komunalne infrastrukture na području Grada započeta je u ožujku 2020. Nakon izrade registra, Gradsko vijeće Grada Paga donijet će odluku, kojom će komunalnu infrastrukturu na području Grada proglasiti javnim dobrom u općoj uporabi, a do kolovoza 2020. za dio nerazvrstanih cesta donesene su odluke o proglašenju komunalne infrastrukture te pribavljeni geodetski elaborati izvedenog stanja, koji su dostavljeni nadležnom sudu odnosno nadležnom tijelu za katastar radi upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture nije vidljivo koje su nerazvrstane ceste upisane u zemljišne knjige i evidentirane u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Paga.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te i dalje poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Grada Paga, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Grada Paga, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja.

Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Grada Paga djelomično su evidentirane građevine i uređaji komunalne infrastrukture evidentirane u evidenciji komunalne infrastrukture, a odnose se na pojedina zemljišta na kojima je komunalna infrastruktura smještena, pojedine javne površine na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, pojedine građevine i uređaje javne namjene, javnu rasvjetu i pojedina groblja. Za komunalnu infrastrukturu koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički vodi se analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost te identifikacijski broj svake pojedinačne građevine i uređaja komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje svu komunalnu infrastrukturu evidentiranu u evidenciji (registru) komunalne infrastrukture evidentirati i u poslovnim knjigama te voditi analitičku knjigovodstvenu evidenciju za komunalnu infrastrukturu koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički. Preporučuje se analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture i druge imovine povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Grad Pag obavio je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Grad Pag je u lipnju 2015., ožujku i prosincu 2016., lipnju 2018. i veljači 2020. donio odluke o komunalnim djelatnostima kojima je, uz deset komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određena i djelatnost pružanja usluga crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih jama, koja se smatra uslužnom komunalnom djelatnošću od značaja za Grad. Odlukama su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Pagu.

U tablici broj 23 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Pagu, prema odlukama o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 23

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Pagu, prema odlukama o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema odlukama o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač Grad Pag
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
3.	Održavanje javnih zelenih površina	
4.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
5.	Održavanje javne rasvjete	
6.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
7.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
8.	Održavanje groblja	
9.	Održavanje čistoće javnih površina	
10.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
11.	Usluge crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih jama	

Grad Pag je obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizirao u skladu s odlukama o komunalnim djelatnostima, osim komunalne djelatnosti pružanja usluga crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama. Odlukom iz lipnja 2018. određeno je da navedenu komunalnu djelatnost može obavljati pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, a njezino obavljanje je povjereno vlastitom trgovačkom društvu.

Državni ured za reviziju preporučuje uskladiti odredbe Odluke o komunalnim djelatnostima kojima se uređuje obavljanje komunalne djelatnosti pružanja usluge crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih jama s organizacijskim oblikom obavljanja navedene komunalne djelatnosti.

Grad Pag je, istodobno s donošenjem proračuna, donio programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavio u službenom glasilu kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja po pojedinim vrstama komunalne infrastrukture, ali ne i za svaku građevinu komunalne infrastrukture odvojeno, što nije u skladu s odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojima je propisan sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, po djelatnostima i područjima (mjesnim odborima) na kojima se obavljaju, ali ne i opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisan sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture. Opis poslova održavanja odnosi se na određivanje, a opseg na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući procjenu troškova građenja komunalne infrastrukture za svaku građevinu komunalne infrastrukture odvojeno, u programima građenja, te opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova, u programima održavanja.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Grad Pag nije izradio izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Gradonačelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Grad Pag je u rujnu 2018. donio Odluku o komunalnom doprinosu, a u siječnju 2019. odluke o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su tri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi za odobravanje djelomičnog ili potpunog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi od 1,66 do 138,29 kn/m³, za drugu od 1,33 do 110,64 kn/m³, a za treću od 1,17 do 96,81 kn/m³ građevine za koju se plaća, ovisno o njezinoj namjeni. Najviša jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 10,0 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja tri zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Grad Pag koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 4,80 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Grad Pag je u srpnju 2019. donio Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za provođenje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Grada Paga ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Grada Paga u 2019. i 2020. obavljalo se jedanaest komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i odlukama o komunalnim djelatnostima, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Grad Pag obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje deset komunalnih djelatnosti, koje se odnose na 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, održavanje čistoće javnih površina i održavanje javne rasvjete te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga crpljenja i zbrinjavanja fekalija, povjerio je trgovačkim društvima čiji je osnivač. Uslužna komunalna djelatnost obavljanja dimnjačarskih poslova povjerena je pravnoj osobi na temelju ugovora o koncesiji koji je zaključen za razdoblje od rujna 2018. do rujna 2021., uz ugovaranje godišnje naknade za koncesiju u iznosu od 2.400,00 kn.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama, usluga crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih jama i usluge obavljanja dimnjačarskih poslova, čije je obavljanje povjereno vlastitim trgovačkim društvima, odnosno pravnoj osobi na temelju ugovora o koncesiji, doneseni su uz suglasnost Grada Paga. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluga crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama objavljeni su na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge. Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluge obavljanja dimnjačarskih poslova nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Grada, a isporučitelji navedenih komunalnih usluga nemaju vlastite mrežne stranice.

Državni ured za reviziju preporučuje osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Grada Paga, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Grada Paga za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 4.562.503,00 kn, a izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Grad Pag je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisanih izvora namijenjenih za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, ostvario u iznosu od 6.129.472,00 kn, što je 1.566.969,00 kn ili 34,4 % više od ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture. Navedeni višak odnosi se na sredstva komunalnog doprinosa te je Gradsko vijeće u 2020., po utvrđenom godišnjem obračunu o izvršenju proračuna za 2019., donijelo odluku kojom su neutrošena sredstva komunalnog doprinosa iz 2019. uvrštena u proračun za 2020. i raspoređena kroz stavke rashoda za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture.

U tablici broj 24 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Grada Paga za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 24

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Grada Paga za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	150.000,00	44.302,00	29,5
2.	Javne prometne površine	24.000,00	23.750,00	99,0
3.	Javna rasvjeta	50.000,00	0,00	0,0
4.	Groblja	70.000,00	55.337,00	79,1
	Ukupno	294.000,00	123.389,00	42,0

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture ostvareni su 170.611,00 kn ili 58,0 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

U tablici broj 25 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Paga za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 25

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Paga za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	182.000,00	181.620,00	99,8
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	2.285.000,00	2.041.294,00	89,3
3.	Održavanje javnih zelenih površina	875.000,00	825.147,00	94,3
4.	Održavanje čistoće javnih površina	310.000,00	301.646,00	97,3
5.	Održavanje javne rasvjete	1.103.500,00	1.089.407,00	98,7
	Ukupno	4.755.500,00	4.439.114,00	93,4

Rashodi za održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene i održavanje groblja planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i rashoda za održavanje čistoće javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i odlukama o komunalnim djelatnostima iz ožujka 2016. i veljače 2020. propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene i održavanje groblja planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i odlukama o komunalnim djelatnostima.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Grad Pag ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar nadležnih upravnih odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Grad Pag organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture te održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj gradskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Grada Paga te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Grada, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Gradu Pagu

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Grad Pag ustrojio i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da je donio odluke o komunalnim djelatnostima kojima su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njegovu području i organizacijski oblici obavljanja, da je donio godišnje programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je gradonačelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je donio 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Grada doneseni uz njegovu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru u evidenciju komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužne komunalne djelatnosti, na korištenje sredstava komunalne naknade za propisane namjene koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Gradu Pagu **djelomično učinkovito** te su Gradu dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Grada Paga

Grad Pag očitovao se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koje se odnose na Grad Pag. U očitovanju je naveo da su donesene odluke o proglašenju komunalne infrastrukture za nerazvrstane ceste i groblja, dok su u pripremi odluke o proglašenju komunalne infrastrukture za javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila, javna parkirališta, javne zelene površine, građevine i uređaje javne namjene i javnu rasvjetu. Evidencija komunalne infrastrukture dopunit će se podacima o tome koje su nerazvrstane ceste upisane u zemljišne knjige i evidentirane u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Paga te je sustavno dopunjavati i ažurirati. U narednom razdoblju, sva evidentirana komunalna infrastruktura bit će evidentirana u poslovnim knjigama. U očitovanju se navodi da je provedena izmjena i dopuna odluke o komunalnom redu u cilju osiguravanja mogućnosti korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Također je izmijenjena i odluka o komunalnim djelatnostima te je određeno da je obavljanje dimnjačarskih poslova jedina komunalna djelatnost na području Grada koja se može obavljati na temelju ugovora o koncesiji.

Grad Pag u očitovanju dalje navodi da će se izraditi izvješće o stanju u prostoru na području Grada te da će se pristupiti dogovoru s isporučiteljima komunalnih usluga obavljanja dimnjačarskih poslova i parkiranja na uređenim javnim površinama kako bi se osiguralo javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Grada. U očitovanju se također navodi da će se ubuduće, 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 te da će se održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene i održavanje groblja planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti.

Grad Zadar

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Grad Zadar utvrđen je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Grada je 194 km², a obuhvaća 15 naselja sa 75 062 stanovnika.

U tablici broj 26 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Gradu Zadru po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Grada u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 26

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Gradu Zadru, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom			
				Grad Zadar	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)	Podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	109	83	1	25	0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	8	1	7	0	0
3.	Javna parkirališta	Javna parkirališta	45	0	0	0	45
4.	Javne zelene površine	Parkovi	16	5	11	0	0
		Dječja igrališta s pripadajućom opremom	40	18	13	9	0
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Javni satovi	1	1	0	0	0
		Građevine javne namjene lokalnog značaja	1	0	1	0	0
6.	Javna rasvjeta	Ormari za mjerenje utroška električne energije i upravljanje rasvjetom	193	54	38	101	0
		Rasvjetni stupovi	11 108	3 630	1 663	5 815	0
		Rasvjetna tijela	11 310	3 634	1 663	6 013	0
7.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	7	2	0	5	0
Ukupno			22 838	7 428	3 397	11 968	45

Grad Zadar je do kolovoza 2020. evidentirao 22 838 građevina i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 7 428 ili 32,5 % u vlasništvu Grada, 3 397 ili 14,9 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, 11 968 ili 52,4 % nalazi se na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom, dok za 45 ili 0,2 % evidentiranih građevina i uređaja podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju komunalne infrastrukture.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Grad Zadar ustrojio je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture te je, odlukom gradonačelnika iz studenoga 2019., imenovao deseteročlano Povjerenstvo za evidenciju komunalne infrastrukture sa zadaćom poduzimanja aktivnosti radi evidentiranja komunalne infrastrukture, njezina upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, dostavljanja podataka o poduzetim aktivnostima upravnom odjelu nadležnom za komunalnu infrastrukturu, koji vodi evidenciju, te mjesečnog izvještavanja gradonačelnika o poduzetim aktivnostima. U evidenciju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 22 838 građevina i uređaja komunalne infrastrukture. Evidencija sadrži propisane podatke o nazivu i vrsti komunalne infrastrukture te o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se komunalna infrastruktura nalazi i vlasništvu nad njom, osim za javna parkirališta, ali ne i podatke o osobi koja njome upravlja te o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture, radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopравnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju, unositi 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 Grada Zadra, ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Povjerenstvo za evidenciju komunalne infrastrukture utvrdilo je prioritete i redosljed evidentiranja komunalne infrastrukture u Gradu Zadru kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Grada po kojem će se najprije prikupljati potrebna dokumentacija radi upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru komunalne infrastrukture koja se većim dijelom nalazi na zemljištu koje je u zemljišnim knjigama upisano kao vlasništvo Grada Zadra odnosno Republike Hrvatske. Prema podacima Grada Zadra, do kolovoza 2020. donesene su odluke o proglašenju komunalne infrastrukture te pribavljeni geodetski elaborati izvedenog stanja za pet građevina komunalne infrastrukture koje se nalaze na zemljištu koje je u zemljišnim knjigama bilo upisano kao vlasništvo ili suvlasništvo Grada Zadra, i to za četiri nerazvrstane ceste i groblje. Odluke o proglašenju komunalne infrastrukture i geodetski elaborati dostavljeni su nadležnom tijelu za katastar odnosno nadležnom sudu te su navedene nerazvrstane ceste i groblje evidentirani u katastru i upisani u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Zadra.

Grad Zadar je postupio prema Odluci o postupku izdavanja isprava podobnih za upis prava vlasništva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i ustanova tadašnjeg Ministarstva državne imovine iz srpnja 2018. kojom se uređuje postupak izdavanja isprava podobnih za upis prava vlasništva jedinica lokalne samouprave na nekretninama koje su u zemljišnim knjigama upisane kao vlasništvo Republike Hrvatske te koje su se na dan 1. siječnja 2017. koristile u određene svrhe (škole, bolnice, domovi zdravlja, groblja, sportska igrališta, društveni i vatrogasni domovi i slično). Prema navedenoj Odluci, jedinice lokalne samouprave bile su dužne do 31. prosinca 2019. dostaviti nadležnom ministarstvu zahtjev za izdavanje isprava podobnih za upis prava vlasništva.

Prema podacima Grada Zadra, Grad je nadležnom ministarstvu dostavio zahtjeve za izdavanje isprava podobnih za upis prava vlasništva za 30 građevina komunalne infrastrukture na svom području, koje se nalaze na zemljištu koje je u zemljišnim knjigama bilo upisano kao vlasništvo Republike Hrvatske, a do kolovoza 2020. tražene isprave dobio je za tri građevine, i to za park, za dječje igralište s pripadajućom opremom i za javni sportski i rekreacijski prostor. Na temelju dobivene isprave proveden je upis parka u zemljišne knjige kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Grada Zadra, dok su dječje igralište s pripadajućom opremom i javni sportski i rekreacijski prostor upisani kao vlasništvo Grada Zadra, a njihov upis kao javnog dobra u općoj uporabi provest će se nakon pribavljanja geodetskog elaborata izvedenog stanja i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti). Prema navedenom Pravilniku, izvanbilančni zapisi sadrže stavke koje su vezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije.

Komunalna infrastruktura evidentirana u evidenciji komunalne infrastrukture djelomično je evidentirana u glavnoj knjizi Grada Zadra, a odnosi se na zemljište na kojem je komunalna infrastruktura smještena ili je nabavljeno radi njezine izgradnje, na ceste, na druge građevinske objekte i na građevinske objekte u pripremi.

Zemljište na kojem je komunalna infrastruktura smještena ili je nabavljeno radi njezine izgradnje evidentirano je dijelom na računima neproizvedene dugotrajne materijalne imovine, unutar ukupne nabavne vrijednosti tako evidentiranog zemljišta u iznosu od 484.471.665,00 kn, a dijelom u izvanbilančnim zapisima, unutar ukupne nabavne vrijednosti zemljišta evidentiranog u izvanbilančnim zapisima u iznosu od 3.039.235.975,00 kn.

Analitička knjigovodstvena evidencija zemljišta evidentiranog u glavnoj knjizi iz koje bi bila vidljiva nabavna vrijednost svakog pojedinačnog zemljišta na kojem su pojedine vrste, odnosno građevine i uređaji komunalne infrastrukture smješteni ili je nabavljeno radi njihove izgradnje nije ustrojena, osim za zemljište na kojem je smješteno jedno od sedam gradskih groblja za koje je evidentirana nabavna vrijednost ulaganja u njegovu izgradnju u iznosu od 200.000,00 kn.

Nabavna vrijednost cesta u iznosu od 878.857.647,00 kn odnosi se na vrijednost 29 nerazvrstanih cesta na području Grada Zadra, koje je Grad Zadar preuzeo od Županijske uprave za ceste Zadarske županije u skladu s odredbama Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14 i 110/19) i Odluke o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste (Narodne novine 44/12). Grad Zadar vodi analitičku knjigovodstvenu evidenciju navedenih nerazvrstanih cesta iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake ceste. Osim vrijednosti navedenih cesta, u glavnoj knjizi, na računu nematerijalne imovine, odnosno na računu građevinskih objekata, evidentirana je koncem 2019. nabavna vrijednost ulaganja u izgradnju drugih nerazvrstanih cesta na području Grada Zadra u iznosu od 69.623.712,00 kn, odnosno u iznosu od 9.979.200,00 kn, za koje je nadležni upravni odjel započeo s ustrojavanjem analitičke knjigovodstvene evidencije iz koje će biti vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake ceste. Prema odredbama članka 107. Zakona o cestama, jedinice lokalne samouprave vode jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području, a upravljanje, građenje i održavanje nerazvrstanih cesta obavlja se na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti u skladu s propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, ako Zakonom o cestama nije propisano drukčije. Prema podacima Grada Zadra, u tijeku je izrada jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama na njegovom području, koja će biti podloga za donošenje odluka o proglašenju nerazvrstanih cesta javnim dobrom u općoj uporabi.

Na računima drugih građevinskih objekata evidentirane su nabavne vrijednosti ulaganja u izgradnju javne rasvjete u iznosu od 23.498.560,00 kn, spomenika u iznosu od 19.071.665,00 kn, sportskih i rekreacijskih prostora u iznosu od 6.050.000,00 kn, instalacije Morskih orgulja u iznosu od 2.779.732,00 kn i dječjeg igrališta s pripadajućom opremom u iznosu od 87.259,00 kn, a na računima građevinskih objekata u pripremi nabavne vrijednosti ulaganja u izgradnju groblja u iznosu od 7.524.821,00 kn i trga u iznosu od 222.367,00 kn. Analitička knjigovodstvena evidencija za pojedine stavke građevinskih objekata koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički nije ustrojena te se ne vode propisani podaci o vrsti, količini i vrijednosti (nabavnoj i otpisanoj) za sve evidentirane građevine i uređaje komunalne infrastrukture i drugu nefinancijsku imovinu. Tako se analitička knjigovodstvena evidencija ne vodi za evidentiranu komunalnu infrastrukturu koja se odnosi na javnu rasvjetu i spomenike, a vodi se za sportske i rekreacijske prostore, instalaciju Morskih orgulja, dječje igralište s pripadajućom opremom, groblja i trg.

Državni ured za reviziju preporučuje ustrojiti i voditi analitičke knjigovodstvene evidencije za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu i drugu dugotrajnu nefinancijsku imovinu, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Preporučuje se 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Grad Zadar obavio je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Grad Zadar je u siječnju 2019. donio Odluku o komunalnim djelatnostima kojom je, uz 13 djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određeno i devet drugih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Grad, a odnose se na obradu komunalnog otpada, održavanje gradskih bedema, prigodno ukrašavanje gradskih naselja, izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba za potrebe komunalnog redarstva, održavanje morskih plaža, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, uklanjanje ruševina, postavljanje kamera za nadzor brzine te na održavanje instalacije Morskih orgulja. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Zadru, osim za komunalnu djelatnost održavanja morskih plaža.

Državni ured za reviziju preporučuje odlukom o komunalnim djelatnostima odrediti i organizacijski oblik obavljanja komunalne djelatnosti održavanja morskih plaža.

U tablici broj 27 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Gradu Zadru, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 27

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u
 Gradu Zadru, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Grad Zadar
2.	Održavanje javnih zelenih površina	
3.	Održavanje groblja	
4.	Održavanje čistoće javnih površina	
5.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
6.	Usluge javnih tržnica na malo	
7.	Usluge ukopa pokojnika	
8.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
9.	Obrada komunalnog otpada	
10.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
11.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
12.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
13.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
14.	Održavanje javne rasvjete	
15.	Održavanje gradskih bedema	
16.	Prigodno ukrašavanje gradskih naselja	
17.	Izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba za potrebe komunalnog redarstva	
18.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije	
19.	Uklanjanje ruševina	
20.	Postavljanje kamera za nadzor brzine na prometnicama	
21.	Održavanje instalacije Morskih orgulja	
22.	Održavanje morskih plaža	

Grad Zadar je, istodobno s donošenjem proračuna, donio programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programom građenja komunalne infrastrukture za 2020. određene su građevine komunalne infrastrukture koje će se graditi radi uređenja neuređenih dijelova građevinskog područja, u uređenim dijelovima građevinskog područja i izvan njega te postojeće građevine komunalne infrastrukture koje će se rekonstruirati i način rekonstrukcije, a program sadrži procjenu troškova građenja komunalne infrastrukture koji su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno, s naznakom izvora njihova financiranja, kako je propisano odredbama članaka 68. i 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Program održavanja komunalne infrastrukture za 2020. sadrži opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova, po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa po pojedinim vrstama radova, s naznakom izvora financiranja, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Grad Zadar nije izradio izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Gradonačelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture po pojedinim građevinama odnosno djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Grad Zadar je u siječnju 2019. donio Odluku o komunalnom doprinosu, u prosincu 2018. Odluku o komunalnoj naknadi, a u listopadu 2018. Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavio u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su tri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 135,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 128,25 kn/m³, a za treću zonu u iznosu od 81,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 9,8 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj. Potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa predviđeno je za osobe koje ostvaruju pravo na stambeno zbrinjavanje prema Zakonu o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (Narodne novine 121/17 i 98/19), za branitelje iz Domovinskog rata, za stanovnike otoka, za određene slučajeve izgradnje, rekonstrukcije, dogradnje, uklanjanja i ponovne izgradnje zgrada, za podzemne garaže, za određene građevine proizvodne namjene te za hotele s pet zvjezdica. Odlukom o komunalnom doprinosu predviđeno je i da Gradsko vijeće može, na prijedlog gradonačelnika, osloboditi djelomično ili u potpunosti obveze plaćanja komunalnog doprinosa javne ustanove i trgovačka društva u vlasništvu i suvlasništvu Grada Zadra za izgradnju građevina za vlastite potrebe odnosno građevina čija je izgradnja u javnom interesu ili interesu Grada, investitore koji grade građevine namijenjene zdravstvenoj djelatnosti, socijalnoj skrbi, kulturi, tehničkoj kulturi, sportu, predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju te sakralne građevine čija je gradnja također u javnom interesu ili interesu Grada i investitore koji grade građevine koje se, u skladu s propisima, mogu smatrati građevinama od osobitog interesa za Grad, pri čemu javni interes, interes Grada i osobiti interes Grada nisu pobliže određeni odnosno nisu jasno određeni uvjeti i razlozi zbog kojih bi navedeni obveznici mogli biti oslobođeni plaćanja komunalnog doprinosa.

Državni ured za reviziju preporučuje Odlukom o komunalnom doprinosu odrediti jasne uvjete i razloge djelomičnog ili potpunog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa za sve slučajeve oslobađanja, odnosno jasno odrediti što predstavlja javni interes, interes Grada Zadra i osobiti interes Grada kako bi se svim obveznicima osigurala jednaka mogućnost ostvarivanja prava na oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja šest zona u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Grad Zadar koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 7,68 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Grad Zadar je u srpnju 2019. donio Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za provođenje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provodi komunalno redarstvo. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, izdaju prekršajne naloge i naplaćuju kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Grada Zadra ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Grada Zadra u 2019. i 2020. obavljala se 21 komunalna djelatnost određena odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega je pet uslužnih komunalnih djelatnosti. Grad Zadar obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje osam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina ta na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama, usluga javnih tržnica na malo, usluga ukopa pokojnika i usluga komunalnog linijskog prijevoza putnika, povjerio je trgovačkim društvima čiji je osnivač ili suosnivač. Uslužna komunalna djelatnost obavljanja dimnjačarskih poslova povjerena je pravnoj i fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji koji je zaključen za razdoblje od 2018. do 2022., uz ugovaranje godišnjih naknada za koncesiju u ukupnom iznosu od 180.444,00 kn.

Obavljanje 12 komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje javne rasvjete, održavanje gradskih bedema, prigodno ukrašavanje gradskih naselja, izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, uklanjanje ruševina, postavljanje kamera za nadzor brzine na prometnicama, održavanje instalacije Morskih orgulja i održavanje morskih plaža, povjereno je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama, usluga javnih tržnica na malo, usluga ukopa pokojnika i usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkim društvima čiji je Grad Zadar osnivač ili suosnivač, te usluge obavljanja dimnjačarskih poslova, čije je obavljanje povjereno pravnoj i fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji, doneseni su uz suglasnost Grada i objavljeni su u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Grada te na mrežnim stranicama isporučitelja komunalnih usluga, s tim da fizička osoba koja je jedan od isporučitelja usluge obavljanja dimnjačarskih poslova nema mrežne stranice. Tijekom 2019. isporučitelji komunalnih usluga ukopa pokojnika i usluga javnih tržnica na malo donosili su izmjene i dopune cjenika komunalnih usluga, uz suglasnost gradonačelnika Grada Zadra, a prijedlozi za izmjene i dopune cjenika sadrže propisane podatke o predloženim izmjenama i dopunama.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Grada Zadra za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 63.106.382,00 kn, a izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Grad Zadar je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, koja su također namijenjena za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, ostvario u iznosu od 88.684.767,00 kn, što je 25.578.385,00 kn više od ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Na temelju Zakona o cestama i Pravilnika o naplati godišnje naknade za uporabu javnih cesta što se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila (Narodne novine 130/12), Grad Zadar je u 2019. ostvario i sredstva naknade za uporabu javnih cesta u iznosu od 3.574.166,00 kn, koja se raspoređuju velikim gradovima, a koriste se za financiranje građenja i održavanja nerazvrstanih cesta. Tako je Grad Zadar sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade, šumskog doprinosa i naknade za uporabu javnih cesta ostvario u iznosu od 92.258.933,00 kn, što je 29.152.551,00 kn ili 46,2 % više od ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Prema odredbi članka 91. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalna naknada je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave koji se koristi za financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, ako se time ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture. Gradsko vijeće Grada Zadra je u prosincu 2017. donijelo odluku prema kojoj se sredstava komunalne naknade mogu koristiti za propisane namjene koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture. Državni ured za reviziju mišljenja je da bi odluku o korištenju sredstava komunalne naknade za propisane namjene koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture trebalo donositi svake godine, istovremeno s donošenjem programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te u njoj navoditi planirane aktivnosti, s procjenom troškova, koje se financiraju iz sredstava komunalne naknade, a ne odnose se na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade, šumskog doprinosa i naknade za uporabu javnih cesta koristiti za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture. Preporučuje se sredstva komunalne naknade za druge propisane namjene, koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, koristiti na temelju godišnjih odluka Gradskog vijeća kojima će se utvrditi da takvo korištenje sredstava komunalne naknade ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

U tablici broj 28 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Grada Zadra za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 28

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Grada Zadra za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	12.950.000,00	9.281.878,00	71,7
2.	Javne površine	3.400.000,00	2.442.529,00	71,8
3.	Javna rasvjeta	1.600.000,00	1.241.370,00	77,6
4.	Groblja	1.600.000,00	998.656,00	62,4
	Ukupno	19.550.000,00	13.964.433,00	71,4

Rashodi za građenje komunalne infrastrukture odnose se na građenje građevina komunalne infrastrukture radi uređenja neuređenih dijelova građevinskog područja i u uređenim dijelovima građevinskog područja te na rekonstrukciju postojećih građevina komunalne infrastrukture. Ostvareni su 5.585.567,00 kn ili 28,6 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

U tablici broj 29 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Zadra za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 29

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Zadra za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
1	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	13.070.000,00	13.062.790,00	100,0
2.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	3.200.000,00	3.199.965,00	100,0
3.	Održavanje javnih zelenih površina	10.300.000,00	10.299.405,00	100,0
4.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	3.400.000,00	3.393.896,00	99,8
5.	Održavanje groblja	100.000,00	62.425,00	62,4
6.	Održavanje čistoće javnih površina	5.400.000,00	5.398.591,00	100,0
7.	Održavanje javne rasvjete	11.050.000,00	10.848.604,00	98,2
8.	Održavanje gradskih bedema	100.000,00	73.600,00	73,6
9.	Prigodno ukrašavanje grada	500.000,00	499.944,00	100,0
10.	Izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta	150.000,00	149.898,00	99,9
11.	Održavanje morskih plaža	600.000,00	598.754,00	99,8
12.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	1.400.000,00	1.364.582,00	97,5
13.	Uklanjanje ruševina	130.000,00	121.220,00	93,3
14.	Skupni rashodi za održavanje komunalne infrastrukture (izrada idejnih rješenja i projektne dokumentacije)	100.000,00	68.275,00	68,3
Ukupno		49.500.000,00	49.141.949,00	99,3

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, koji su planirani u iznosu od 4.200.000,00 kn, a ostvareni u iznosu od 4.270.931,00 kn, planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje nerazvrstanih cesta, iako je navedena djelatnost odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima propisana kao zasebna komunalna djelatnost. Rashodi za održavanje groblja u iznosu od 62.425,00 kn odnose se na obavljene radove na jednom od sedam gradskih groblja, koje je obavila pravna osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, iako je Odlukom o komunalnim djelatnostima obavljanje komunalne djelatnosti održavanja groblja povjereno trgovačkom društvu čiji je osnivač Grad Zadar. Rashodi za izradu idejnih rješenja i projektne dokumentacije za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu od 68.275,00 kn, koji su iskazani skupno, odnose se na održavanje morskih plaža u iznosu od 39.375,00 kn, javnih zelenih površina u iznosu od 14.500,00 kn, nerazvrstanih cesta u iznosu od 11.900,00 kn i građevina javne namjene u iznosu od 2.500,00 kn.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima planirati i iskazivati kao zasebnu komunalnu djelatnost, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima. Preporučuje se uskladiti odredbe Odluke o komunalnim djelatnostima kojima se uređuje obavljanje komunalne djelatnosti održavanja groblja s organizacijskim oblikom obavljanja navedene komunalne djelatnosti te rashode za izradu idejnih rješenja i projektne dokumentacije radi održavanja komunalne infrastrukture rasporediti, odnosno planirati i iskazivati unutar pripadajućih komunalnih djelatnosti.

Komunalne djelatnosti obrade komunalnog otpada, postavljanja kamera za nadzor brzine na prometnicama i održavanja instalacije Morskih orgulja tijekom 2019. nisu obavljane te rashodi za njihovo obavljanje nisu planirani ni ostvareni. Programom održavanja komunalne infrastrukture za 2020. rashodi za obradu komunalnog otpada također nisu planirani, dok su rashodi za postavljanje kamera za nadzor brzine planirani u iznosu od 375.000,00 kn, a rashodi za održavanje instalacije Morskih orgulja u iznosu od 250.000,00 kn.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja, održavanje javne rasvjete, održavanje gradskih bedema, prigodno ukrašavanje gradskih naselja, izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta, održavanje morskih plaža, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije te za uklanjanje ruševina ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih komunalnih djelatnosti i načinu određivanja njihove cijene i jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, kako je propisano odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te druge odredbe o obavljanju ugovorenih komunalnih djelatnosti.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, jedinice lokalne samouprave moraju upravljati, koristiti se i raspolagati svojom imovinom pažnjom dobrog gospodarara. Učinkovito upravljanje komunalnom infrastrukturom pridonosi boljem zadovoljavanju javnih potreba u području komunalnog gospodarstva. Zadaća koju Grad Zadar ima, a odnosi 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.

Poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom obavljaju se u upravnom odjelu nadležnom za poslove komunalnog gospodarstva. Ovlasti i odgovornosti zaposlenika odjela propisane su Pravilnikom o unutarnjem redu odjela. U skladu s odredbama navedenog Pravilnika ustrojen je odsjek za nadzor komunalnih usluga u kojem se prati poslovanje vlastitih trgovačkih društava kojima je povjereno obavljanje komunalnih djelatnosti i provedba gradskih odluka u vezi s njihovim obavljanjem. U navedenom odsjeku također se nadzire izvršenje ugovorenih obveza pravnih i fizičkih osoba kojima je povjereno obavljanje komunalnih djelatnosti na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Ugovori o koncesiji i ugovori o obavljanju komunalne djelatnosti sadrže posebne odredbe o nadzoru nad obavljanjem povjerenih komunalnih djelatnosti, odnosno nad provedbom ugovora te o obvezi osobe koja obavlja komunalnu djelatnost da o vlastitom trošku ponovi loše obavljene posao.

Prema prikupljenim podacima, Grad Zadar organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture te održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj gradskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Grada Zadra te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Grada, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Grad Zadar, kao obveznik uspostave unutarnje revizije, u skladu s odredbama Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine 78/15 i 102/19) i Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (Narodne novine 42/16 i 77/19), unutarnjim revizijama obavljenim tijekom 2019. i 2020. nije obuhvatio aktivnosti i procese u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Gradu Zadru

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Grad Zadar ustrojio i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da je donio odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njegovu području i organizacijski oblici obavljanja, da je donio godišnje programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je gradonačelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je donio 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Grada doneseni uz njegovu suglasnost i da je osigurao njihovu javnu objavu, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđeni su i određeni propusti koji se odnose na unošenje propisanih podataka u evidenciju komunalne infrastrukture, kao i podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na određivanje uvjeta i razloga za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa u odluci o komunalnom doprinosu, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Gradu Zadru **učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, te su Gradu dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom utvrđeni propusti otklonili.

Očitovanje Grada Zadra

Grad Zadar očitovao se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koje se odnose na Grad Zadar. U očitovanju je naveo da će se evidencija komunalne infrastrukture nadopuniti podacima iz kojih će biti vidljivo koje su građevine komunalne infrastrukture upisane u zemljišne knjige i evidentirane u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Grada Zadra, da je od kolovoza 2020. donesena odluka o proglašenju još 33 javna prolaza i trijema i 36 nerazvrstanih cesta javnim dobrom u općoj uporabi te da su podaci uneseni u evidenciju komunalne infrastrukture.

Za javne prolaze i trjemove pribavljeni su etažni elaborati, a za dio nerazvrstanih cesta geodetski elaborati. Nekoliko geodetskih elaborata je u izradi. Izrada geodetskih elaborata iziskuje znatna financijska sredstava te će se nastojati osigurati dostatna sredstava u proračunu. Komunalna infrastruktura evidentirat će se u skladu s prioritetima i prema redoslijedu koje utvrdi Povjerenstvo za evidentiranje komunalne infrastrukture.

U očitovanju se dalje navodi da će Upravni odjel za financije ustrojiti i voditi analitičke knjigovodstvene evidencije za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu i drugu dugotrajnu nefinancijsku imovinu koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja te, po dostavljenoj procjeni neevidentirane komunalne infrastrukture, ažurirati poslovne knjige njezinim evidentiranjem, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

U očitovanju se navodi da će se, nakon provedenog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, Odluka o komunalnim djelatnostima dopuniti tako što će se odrediti organizacijski oblik obavljanja komunalne djelatnosti održavanja morskih plaža, da je preporuka Državnog ureda za reviziju u vezi s Odlukom o komunalnom doprinosu primljena na znanje i da će je Grad razmotriti te da će se 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, odnosno da će Grad, nakon provedenog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, dopuniti Odluku o komunalnom redu poštujući propise koji se odnose na osiguranje pristupačnosti osobama s posebnim potrebama.

U vezi s preporukom Državnog ureda za reviziju koja se odnosi na korištenje sredstava komunalne naknade za druge propisane namjene, koje se ne odnose na financiranje i građenje komunalne infrastrukture, u očitovanju se navodi da će se odluke Gradskog vijeća, kojima će se utvrditi da se takvim korištenjem sredstava ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture, ubuduće donositi zajedno s Proračunom odnosno izmjenama i dopunama Proračuna.

U očitovanju se navodi da će se pri podnošenju izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture voditi računa o obrazloženju eventualnih odstupanja ostvarenih rashoda u odnosu na planirane, da je komunalna djelatnost održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima u Programu održavanja komunalne infrastrukture za 2021. planirana i iskazana kao zasebna komunalna djelatnost i da će se i nadalje iskazivati na taj način te da su u prijedlogu Programa održavanja komunalne infrastrukture za 2022. rashodi za izradu idejnih rješenja i projektne dokumentacije planirani i iskazani unutar pripadajućih komunalnih djelatnosti.

U vezi s preporukama Državnog ureda za reviziju koje se odnose na nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom, u očitovanju se navodi da je u listopadu 2021. Grad pokrenuo inicijativu za uključivanje građana u participativno budžetiranje kao oblik izravnog sudjelovanja građana u donošenju odluke o prioritetima i planovima korištenja proračunskih sredstava za manje komunalne akcije radi poboljšanja komunalnog standarda u mjesnim odborima i ujednačavanja komunalne opremljenosti mjesnih odbora te da će se na taj način unaprijediti učinkovito upravljanje komunalnom infrastrukturom, u skladu s načelima na kojima počiva komunalno gospodarstvo, a posebno u skladu s načelima univerzalnosti i jednakosti pristupa komunalnim uslugama, prilagodljivosti, kontinuiteta obavljanja komunalnih djelatnosti te načelom kakvoće obavljanja komunalnih djelatnosti.

Općina Bibinje

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Bibinje utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 13 km², a obuhvaća jedno naselje s 3 985 stanovnika.

U tablici broj 30 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Bibinje po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 30

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Bibinje, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Bibinje	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	109	109	0	0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	9	9	0	0
		Uređene plaže	2	1	1	0
3.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	2	0	2	0
Ukupno			122	119	3	0

Općina Bibinje je do kolovoza 2020. evidentirala 122 građevine komunalne infrastrukture, od čega je 119 ili 97,5 % u vlasništvu Općine, a tri ili 2,5 % u javnom vlasništvu.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Bibinje ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 122 građevine 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 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, kako je propisano odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Osim građevina komunalne infrastrukture iz tablice broj 30, evidentirano je i postojanje javne rasvjete u sklopu nerazvrstanih cesta, ali bez podataka o kojim se građevinama i uređajima javne rasvjete radi i njihovu broju.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te je voditi tako da sadrži propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, uključujući i objekte i uređaje javne rasvjete, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima Općine Bibinje, Općina nije poduzimala aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, odnosno nije donosila odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljala geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Bibinje u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Bibinje, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci.

Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Bibinje evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture, uključujući i javnu rasvjetu, te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički, osim za nerazvrstane ceste.

Državni ured za reviziju preporučuje voditi analitičke knjigovodstvene evidencije cjelokupne komunalne infrastrukture, uključujući i nerazvrstane ceste, i druge dugotrajne nefinancijske imovine, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Preporučuje se 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Bibinje obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Bibinje je u srpnju 2008. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima, a u listopadu 2008. i studenome 2016. njezine izmjene. Odlukom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 31 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Bibinje, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 31

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Bibinje, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Bibinje
2.	Održavanje javnih površina	
3.	Održavanje groblja	
4.	Održavanje čistoće javnih površina	
5.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
6.	Usluge skupljanja i odvoza komunalnog otpada	
7.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
8.	Sanacija divljih odlagališta otpada	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
9.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
10.	Održavanje javne rasvjete	
11.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	
12.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
13.	Izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta za potrebe komunalnog redarstva	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. U okviru komunalne djelatnosti održavanja groblja predviđena je i djelatnost pružanja usluga ukopa pokojnika, koja je odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu također propisana kao zasebna uslužna komunalna djelatnost. Odlukom o komunalnim djelatnostima kao komunalna djelatnost određena je djelatnost skupljanja i odvoza komunalnog otpada, koja odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nije propisana kao komunalna djelatnost. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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. Odlukom o komunalnim djelatnostima predviđeno je obavljanje komunalne djelatnosti sanacije divljih odlagališta otpada povjeravanjem obavljanja pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji, iako se ne radi o uslužnoj komunalnoj djelatnosti, za koje se pravo obavljanja i pravo korištenja komunalne infrastrukture radi njihova obavljanja može steći koncesijom. Navedenu komunalnu djelatnost, kao i komunalne djelatnosti održavanja građevina, uređaja i predmeta javne namjene te izvođenja manjih građevinskih radova i uklanjanja protupravno postavljenih predmeta za potrebe komunalnog redarstva, obavlja vlastito trgovačko društvo, a Odlukom o komunalnim djelatnostima određeno je da ih može obavljati pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, odnosno ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Bibinje i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi te uskladiti odredbe kojima će se urediti obavljanje komunalnih djelatnosti s organizacijskim oblicima njihova obavljanja.

Općina Bibinje je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja djelomično sadrže procjenu troškova građenja odvojeno za svaku građevinu komunalne infrastrukture, s naznakom izvora financiranja. Za nerazvrstane ceste i javnu rasvjetu procjena troškova iskazana je ukupno, ali ne i za svaku cestu, odnosno građevinu javne rasvjete odvojeno, što nije u skladu s odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisan sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa po djelatnostima, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisan sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture. Opis poslova održavanja odnosi se na određivanje, a opseg na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za pomoći i subvencije vlastitom trgovačkom društvu, građenje dječjih vrtića, općinskih prostorija i turističkog etno-centra, izradu prostornih i urbanističkih planova, održavanje vodovodne infrastrukture u poslovnoj zoni te za zbrinjavanje napuštenih životinja, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje odnosno održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući procjenu troškova građenja komunalne infrastrukture za svaku građevinu komunalne infrastrukture odvojeno, u programima građenja komunalne infrastrukture, odnosno opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova, 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Bibinje nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim građevinama komunalne infrastrukture, osim za nerazvrstane ceste i javnu rasvjetu, odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima te po izvorima njihova financiranja.

Općina Bibinje je u siječnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su dvije zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 60,00 kn/m³, a za drugu zonu u iznosu od 15,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 4,3 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određeno je područje jedinstvene zone u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Bibinje koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 3,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Bibinje je u rujnu 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda.

Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Bibinje sadrži odredbe kojima se propisuje građenje pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, ali ne i odredbe kojima bi se osigurala mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama.

Državni ured za reviziju nalaže odlukom o komunalnom redu, uz građenje građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, osigurati i mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Bibinje u 2019. i 2020. obavljalo se 13 komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Općina Bibinje obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje deset komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama, usluga ukopa pokojnika i usluga komunalnog linijskog prijevoza putnika, povjerila je trgovačkim društvima čiji je osnivač ili suosnivač. Obavljanje tri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javne rasvjete, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije i prigodno ukrašavanje općinskih naselja, povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Općine Bibinje, ali nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine, odnosno na mrežnim stranicama isporučitelja komunalnih usluga. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji je Općina Bibinje suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Bibinje, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Bibinje za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 9.448.333,00 kn, od čega se 3.977.599,00 kn odnosi na kapitalne pomoći i subvencije vlastitom komunalnom trgovačkom društvu, na građenje dječjih vrtića, općinskih prostorija i turističkog etno centra, izradu prostornih i urbanističkih planova, održavanje vodovodne infrastrukture u poslovnoj zoni te na zbrinjavanje napuštenih životinja, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 5.470.734,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva, od kojih su najznačajniji prihodi od prodaje nefinancijske imovine. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Bibinje je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 1.965.882,00 kn, što čini 35,9 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine korišteni su za financiranje programa građenja i programa održavanja komunalne infrastrukture u 2019. u iznosu od 4.464.687,00 kn.

U tablici broj 32 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Bibinje za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 32

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Bibinje za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	686.864,00	736.221,00	107,2
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	357.663,00	407.138,00	113,8
3.	Građevine i uređaji javne namjene	63.163,00	115.343,00	182,6
4.	Javna rasvjeta	161.860,00	149.071,00	92,1
5.	Groblja	201.071,00	201.071,00	100,0
6.	Kapitalne pomoći vlastitom trgovačkom društvu	3.318.042,00	3.180.088,00	95,6
7.	Dječji vrtići	335.000,00	335.000,00	100,0
8.	Prostorije Općine Bibinje	50.000,00	94.897,00	189,8
9.	Turistički etno centar	18.000,00	18.000,00	100,0
10.	Prostorno i urbanističko planiranje	108.000,00	108.000,00	100,0
	Ukupno	5.299.663,00	5.344.829,00	100,9

Rashodi za građenje građevina i uređaja javne namjene planirani su u iznosu od 63.163,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 115.343,00 kn, što je 52.180,00 kn ili 82,6 % više od plana, pri čemu izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za prekoračenje plana.

U tablici broj 33 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Bibinje za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 33

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Bibinje za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	875.000,00	904.248,00	103,4
2.	Održavanje javnih površina	1.796.742,00	1.815.970,00	101,1
3.	Održavanje čistoće javnih površina	302.056,00	432.701,00	143,3
4.	Održavanje javne rasvjete	640.478,00	639.533,00	99,9
5.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	69.438,00	69.438,00	100,0
6.	Subvencije vlastitom trgovačkom društvu	46.000,00	45.744,00	99,5
7.	Održavanje vodovodne infrastrukture u poslovnoj zoni	200.000,00	179.932,00	90,0
8.	Zbrinjavanje napuštenih životinja	15.938,00	15.938,00	100,0
	Ukupno	3.945.652,00	4.103.504,00	104,0

Rashodi za održavanje čistoće javnih površina planirani su u iznosu od 302.056,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 432.701,00 kn, što je 130.645,00 kn ili 43,3 % više od plana, pri čemu izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture također ne sadrži obrazloženje za prekoračenje plana.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ili prekoračenja 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 ili prekoračenje plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

Rashodi za održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja, prigodno ukrašavanje općinskih naselja te izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja, božićno ukrašavanje naselja te izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje javne rasvjete, ukrašavanje općinskih naselja te obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih poslova, načinu određivanja njihove cijene te o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, kako je propisano odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te druge odredbe o obavljanju ugovorenih komunalnih djelatnosti.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Bibinje ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Bibinje organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture te održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također, mogu se analizirati i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Bibinje te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Bibinje

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Bibinje ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na poduzimanje aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluke o komunalnim djelatnostima s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužne komunalne djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Bibinje **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Bibinje

Općina Bibinje očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Bibinje. U očitovanju je navela da nema primjedbi na činjenice opisane u Nacrtu izvješća te moli maksimalno duge rokove za provedbu naloga i preporuka, s obzirom na veliku količinu podataka koje je potrebno obraditi.

Općina Galovac

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Galovac utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 11 km², a obuhvaća jedno naselje s 1 234 stanovnika.

U tablici broj 34 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Galovac po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 34

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Galovac, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Galovac	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.)	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	35	0	26	9
	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	1	1	0	0
2.	Javne zelene površine	Dječja igrališta s pripadajućom opremom	2	1	1	0
		Javni sportski i rekreacijski prostori	5	1	3	1
		Zelene površine uz ceste i ulice	6	0	4	2
3.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	1	0	1	0
		Javni zdenac	1	0	1	0
		Spomenici	3	1	2	0
		Građevine javne namjene lokalnog značaja (arheološko nalazište)	1	0	1	0
4.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	1	0	1	0
Ukupno			56	4	40	12

Općina Galovac je do kolovoza 2020. evidentirala 56 građevina komunalne infrastrukture, od čega su četiri ili 7,2 % u vlasništvu Općine, 40 ili 71,4 % u javnom vlasništvu, dok se 12 ili 21,4 % evidentiranih građevina komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Galovac ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 56 građevina 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 i o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopравnih odnosa, kako je propisano odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te drugi podaci.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Galovac, Općina nije poduzimala aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, odnosno nije donosila odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljala geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Galovac u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Galovac, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

Komunalna infrastruktura evidentirana u evidenciji komunalne infrastrukture Općine Galovac evidentirana je i u glavnoj knjizi Općine, osim arheološkog nalazišta i javnog bunara. U glavnoj knjizi evidentirana je i druga komunalna infrastruktura, a odnosi se na javnu rasvjetu. Analitička knjigovodstvena evidencija za pojedine stavke komunalne infrastrukture koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički nije ustrojena te se ne vode propisani podaci o vrsti, količini i vrijednosti (nabavnoj i otpisanoj) za sve evidentirane građevine komunalne infrastrukture. Tako se analitička knjigovodstvena evidencija ne vodi za evidentiranu komunalnu infrastrukturu koja se odnosi na nerazvrstane ceste, spomenike i javnu rasvjetu, dok se za druge evidentirane građevine i uređaje komunalne infrastrukture vodi te sadrži identifikacijski broj svake pojedine građevine i uređaja.

Državni ured za reviziju preporučuje voditi analitičku knjigovodstvenu evidenciju za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu i drugu dugotrajnu nefinancijsku imovinu, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine i uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Preporučuje se analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture i druge imovine povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Galovac obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Galovac je u prosincu 2011. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblik njihova obavljanja, osim za djelatnosti održavanja groblja i prijevoza pokojnika te održavanja čistoće javnih površina.

U tablici broj 35 daju se podaci o komunalnim djelatnostima u Općini Galovac i organizacijskom obliku njihova obavljanja, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 35

Komunalne djelatnosti u Općini Galovac i organizacijski oblik njihova obavljanja, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
2.	Održavanje javnih i zelenih površina	
3.	Održavanje javne rasvjete	
4.	Održavanje groblja i prijevoz pokojnika	-
5.	Održavanje čistoće javnih površina	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih i zelenih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Također, Odlukom o komunalnim djelatnostima u okviru komunalne djelatnosti održavanja groblja predviđeno je i pružanje usluga prijevoza pokojnika, koje odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nisu propisane kao komunalna djelatnost, nego je propisana usluga ukopa pokojnika kao zasebna uslužna komunalna djelatnost. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Galovac i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Galovac je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja djelomično sadrže procjenu troškova građenja odvojeno za svaku građevinu komunalne infrastrukture, s naznakom izvora financiranja. Za građenje nerazvrstanih cesta i javne rasvjete procjena troškova iskazana je ukupno, ali ne i za svaku cestu odnosno građevinu javne rasvjete odvojeno, što nije u skladu s odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisan sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa po djelatnostima, s naznakom izvora financiranja, te opis i opseg poslova održavanja kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programu građenja komunalne infrastrukture za 2020. iskazani su rashodi za građenje dječjeg vrtića te uređenje društvenog doma i općinskih prostorija, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući procjenu troškova građenja komunalne infrastrukture za svaku građevinu komunalne infrastrukture odvojeno u programima građenja 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Galovac nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

Općina Galovac je u ožujku 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rok plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 1,00 kn/m³ za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada, u iznosu od 10,00 kn/m³ za građevine stambene namjene te u iznosu od 30,00 kn/m³ za građevine gospodarske namjene. Vrijednost komunalnog doprinosa za građevine gospodarske namjene iznosi 2,2 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određeno je područje jedinstvene zone u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Galovac koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 3,60 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Galovac je u ožujku 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojem je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provodi komunalni redar. U obavljanju nadzora komunalni redar donosi rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a može izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda.

Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Galovac ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Galovac u 2019. i 2020. obavljalo se šest komunalnih djelatnosti. Općina Galovac obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete povjerila je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, dok održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene i održavanje groblja nije organizirano u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima komunalnu djelatnost mogu obavljati trgovačko društvo i javna ustanova koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više njih zajedno, služba odnosno vlastiti pogon koji osniva jedinica lokalne samouprave te pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, nego su ih obavljali razni izvođači bez zaključivanja ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje obavljanje svih komunalnih djelatnosti na području Općine Galovac organizirati u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, kao što je to učinjeno s obavljanjem komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019., Općina Galovac nije planirala ni ostvarila rashode za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture, dok su rashodi za izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 687.096,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva, od kojih su najznačajnije pomoći iz državnog proračuna. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Galovac je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, koja su također namijenjena za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, ostvarila u iznosu od 117.533,00 kn, što čini 17,1 % ostvarenih rashoda za održavanje komunalne infrastrukture. Pomoći iz državnog proračuna korištene su za financiranje održavanja komunalne infrastrukture u 2019. u iznosu od 301.568,00 kn.

U tablici broj 36 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Galovac za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 36

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Galovac za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	475.000,00	445.316,00	93,8
2.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene (javni bunar i arheološko nalazište Crkvina)	25.300,00	217,00	0,9
3.	Održavanje groblja	12.000,00	9.032,00	75,3
4.	Održavanje javne rasvjete	250.700,00	232.531,00	92,8
	Ukupno	763.000,00	687.096,00	90,1

Planirani rashodi iskazani u programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., odnosno u njihovim izmjenama i dopunama, i izvješću o izvršenju proračuna za 2019. nisu usklađeni. Tako su planirani rashodi za građenje komunalne infrastrukture u programu građenja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 475.000,00 kn, a u izvješću o izvršenju proračuna u iznosu od 0,00 kn, dok su planirani rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u programu održavanja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 1.333.000,00 kn, a u izvješću o izvršenju proračuna u iznosu od 763.000,00 kn.

Državni ured za reviziju preporučuje kod izvještavanja o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture voditi računa o usklađenosti izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja s programima građenja odnosno održavanja u pogledu iskazivanja planiranih aktivnosti i rashoda za njihovu provedbu.

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te su iskazani u izvješću o izvršenju proračuna unutar rashoda za održavanje nerazvrstanih cesta iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju 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 Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta ostvareni su za poslove održavanja koje su obavljali razni izvođači bez zaključivanja ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti, a rashodi za održavanje javne rasvjete na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenog s pravnom osobom kojoj je povjereno obavljanje navedene komunalne djelatnosti. Ugovor sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, o vrsti i opsegu ugovorene komunalne djelatnosti te načinu određivanja njezine cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže obavljanje komunalnih djelatnosti pravnim i fizičkim osobama povjeravati na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Galovac ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Galovac organizira, financira i nadzire održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Galovac te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Galovac

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Galovac ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da je donijela odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njezinu području, 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 te da nadzire održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na poduzimanje aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture, na podnošenje propisanih izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu, na organiziranje obavljanja komunalnih djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost organiziranja i financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture s donesenim programima građenja i održavanja, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Galovac **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Galovac

Općina Galovac očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Galovac. U očitovanju je navela da nije poduzimala aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru jer je 2015., u dogovoru sa Državnom geodetskom upravom, započela proces nove katastarske izmjere za katastarsku općinu Galovac. Kako je katastarska izmjera u tijeku, a i zbog nedovoljnih financijskih sredstava, nisu se poduzimale druge aktivnosti, već se čeka provedba uknjižbe od strane nadležnog suda kroz proces same katastarske izmjere. Također, čeka se postupanje nadležnog ureda za katastar, koji u suradnji s nadležnim sudom treba započeti i provesti samu uknjižbu.

U očitovanju se dalje navodi da će izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture ubuduće biti podnesena predstavničkom tijelu u zakonski propisanom roku te da će Odluka o komunalnom redu biti izmijenjena u cilju osiguravanja mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. U očitovanju se navodi da je upravljanje komunalnom infrastrukturom na području Općine Galovac kompleksan problem jer Općina nema dovoljno financijskih sredstava da bi mogla prepustiti obavljanje svih komunalnih djelatnosti trećim osobama. Ako bi to učinila, ne bi mogla izvršavati svoje postojeće obveze te ne bi bila likvidna. Stoga se razmišlja o osnivanju vlastitog komunalnog pogona unutar Jedinstvenog upravnog odjela, kako bi se udovoljilo odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, te se napominje da potrebne poslove trenutno odrađuju općinski djelatnici. U očitovanju se također navodi da se Općina, unatoč negativnoj konotaciji iz prošlosti, svaki dan trudi biti bolja, što pokazuje i nalaz Instituta za javne financije u kojem je Općina Galovac dobila maksimalnu ocjenu 5 za proračunsku transparentnost u razdoblju studeni 2020. - travanj 2021. te da je Općina Galovac mala sredina, skromnog proračuna, ali da, usprkos tomu, mladi tim općinskih djelatnika svakodnevno maksimalno radi na poboljšanju i efikasnosti rada općinske uprave.

Općina Gračac

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Gračac utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 879 km², a obuhvaća 38 naselja s 4 690 stanovnika.

U tablici broj 37 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Gračac po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 37

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Gračac, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Gračac	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.)	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	108	108	0	0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Pločnici (nogostupi)	5	0	5	0
		Mostovi	4	0	4	0
3.	Javna parkirališta	Javna parkirališta	4	1	3	0
4.	Javne zelene površine	Parkovi	3	2	1	0
		Travnjaci	13	7	6	0
		Dječja igrališta s pripadajućom opremom	4	1	3	0
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Oznake sadržaja turističke namjene	1	0	1	0
		Spomenici	33	0	33	0
		Građevine javne namjene lokalnog značaja (tržnice)	2	2	0	0
6.	Javna rasvjeta	Građevine i uređaji za rasvjetljavanje cesta i javnih površina	74	0	74	0
7.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	3	3	0	0
Ukupno			254	124	130	0

Općina Gračac je do kolovoza 2020. evidentirala 254 građevine i uređaja komunalne infrastrukture, od čega su 124 ili 48,8 % u vlasništvu Općine, a 130 ili 51,2 % u javnom vlasništvu.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Gračac ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 254 građevine 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.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Gračac, Općina prema utvrđenom prioritetu i redosljedu provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture proizlazi da su do vremena obavljanja revizije (siječanj 2020.) 124 građevine komunalne infrastrukture upisane u zemljišne knjige i evidentirane u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Gračac.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Gračac evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje za svaku građevinu i uređaj komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine odrediti identifikacijsku oznaku te analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih oznaka povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Gračac obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Gračac je u svibnju 2019. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom je, uz 13 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određeno i deset drugih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na prigodno ukrašavanje općinskih naselja, sanaciju divljih odlagališta otpada, održavanje odlagališta građevinskog otpada, održavanje društvenih domova i prostorija javne namjene, održavanje sportskih objekata u vlasništvu Općine Gračac, izradu i održavanje oglasnih panoa, postavljanje i održavanje oznaka ulica, parkova i trgova, hitne intervencije, održavanje prometne signalizacije i održavanje urbane opreme i galanterije. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Gračac.

U tablici broj 38 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Gračac, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 38

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Gračac, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Gračac
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
4.	Održavanje javnih zelenih površina	
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
6.	Održavanje groblja	
7.	Održavanje čistoće javnih površina	
8.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
9.	Usluge javnih tržnica na malo	
10.	Usluge ukopa pokojnika	
11.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
12.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
13.	Sanacija divljih odlagališta otpada	
14.	Održavanje odlagališta građevinskog otpada	
15.	Održavanje društvenih domova i prostorija javne namjene	
16.	Održavanje sportskih objekata u vlasništvu Općine Gračac	
17.	Izrada i održavanje oglasnih panoa	
18.	Postavljanje i održavanje oznaka ulica, parkova i trgova	
19.	Hitne intervencije	
20.	Održavanje prometne signalizacije	
21.	Održavanje urbane opreme i galanterije	
22.	Održavanje javne rasvjete	
23.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	

Odlukom o komunalnim djelatnostima određeno je da komunalnu djelatnost prigodnog ukrašavanja naselja može obavljati vlastito trgovačko društvo, a komunalnu djelatnost održavanja javne rasvjete pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji. Obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti povjereno je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenog za razdoblje od lipnja 2018. do lipnja 2022., na temelju prijašnje Odluke o komunalnim djelatnostima i Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. Prema obrazloženju Općine, nakon isteka navedenog ugovora, obavljanje komunalne djelatnosti prigodnog ukrašavanja općinskih naselja povjerit će se vlastitom trgovačkom društvu, u skladu s Odlukom o komunalnim djelatnostima, te će se navedena Odluka izmijeniti u cilju povjeravanja vlastitom trgovačkom društvu i obavljanja komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete.

Općina Gračac je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programima građenja određene su građevine komunalne infrastrukture koje će se graditi radi uređenja neuređenih dijelova građevinskog područja, u uređenim dijelovima građevinskog područja i izvan građevinskog područja, postojeće građevine komunalne infrastrukture koje će se rekonstruirati i način rekonstrukcije, građevine komunalne infrastrukture koje će se uklanjati te druga pitanja određena zakonom, kako je propisano odredbom članka 68. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora njihova financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Gračac je u rujnu 2020. izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području za razdoblje od 2005. do 2019., a Općinsko vijeće ga je usvojilo u listopadu 2020.

Istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, predstavničkom tijelu su podnesena izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Općina Gračac je u siječnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu i o komunalnoj naknadi, a u studenome 2018. Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su četiri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 3,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 2,00 kn/m³, za treću zonu u iznosu od 1,00 kn/m³, a za četvrtu zonu u iznosu od 0,50 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 0,2 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja četiri zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Gračac koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 3,84 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Gračac je u srpnju 2013. i siječnju 2018. donijela Odluku o komunalnom redu, a prema obrazloženju Općine u postupku je izrada nove odluke o komunalnom redu radi usklađenja s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Odlukom o komunalnom redu propisano je uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Gračac ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Gračac u 2019. i 2020. obavljalo se devet komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima. Općina Gračac obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje sedam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na 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 održavanje čistoće javnih površina povjerila je trgovačkom društvu čiji je osnivač. Obavljanje dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javne rasvjete i prigodno ukrašavanje općinskih naselja, povjerila je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Druge komunalne djelatnosti određene Odlukom o komunalnim djelatnostima se u 2019. i 2020. nisu obavljale, a prema obrazloženju Općine u postupku je povjeravanje obavljanja uslužne komunalne djelatnosti ukopa pokojnika vlastitom trgovačkom društvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Gračac za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 6.154.618,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva, od kojih su najznačajnije pomoći iz državnog proračuna i prihodi od poreza. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Gračac je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa ostvarila u iznosu od 1.995.104,00 kn, što čini 32,4 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture. Pomoći iz državnog proračuna i prihodi od poreza korišteni su za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture u 2019. u iznosu od 3.504.521,00 kn, od čega se 1.839.618,00 kn odnosi na pomoći iz državnog proračuna, a 1.664.903,00 kn na prihode od poreza.

U tablici broj 39 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Gračac za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 39

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Gračac za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	2.436.709,00	2.286.415,00	93,8
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	411.200,00	408.907,00	99,5
3.	Javne zelene površine	95.000,00	95.000,00	100,0
4.	Građevine i uređaji javne namjene	344.500,00	318.609,00	92,5
5.	Javna rasvjeta	458.000,00	457.925,00	100,0
6.	Groblja	31.975,00	24.866,00	77,8
	Ukupno	3.777.384,00	3.591.722,00	95,1

Rashodi za građenje komunalne infrastrukture ostvareni su za uklanjanje i rekonstrukciju postojećih građevina, izradu projektne i druge dokumentacije, ishođenje akata potrebnih za građenje, građenje, provedbu stručnog nadzora nad građenjem i ishođenje akata potrebnih za uporabu građevina komunalne infrastrukture koje se grade u uređenim dijelovima građevinskog područja, radi uređenja neuređenih dijelova građevinskog područja i izvan građevinskog područja.

U tablici broj 40 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Gračac za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 40

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Gračac za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
1		2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	1.047.000,00	959.472,00	91,6
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	30.000,00	29.964,00	99,9
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	210.000,00	209.437,00	99,7
4.	Održavanje javnih zelenih površina	500.000,00	499.791,00	100,0
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	10.000,00	9.202,00	92,0
6.	Održavanje groblja	216.000,00	213.881,00	99,0
7.	Održavanje čistoće javnih površina	60.000,00	43.700,00	72,8
8.	Održavanje javne rasvjete	605.000,00	567.449,00	93,8
9.	Prigodno ukrašavanje naselja	30.000,00	30.000,00	100,0
	Ukupno	2.708.000,00	2.562.896,00	94,6

Rashodi za održavanje javne rasvjete i prigodno ukrašavanje općinskih naselja ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenog s pravnom osobom kojoj je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovor sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je ugovor zaključen, vrsti i opsegu ugovorenih komunalnih djelatnosti, načinu određivanja njihove cijene i jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, kako je propisano odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te druge odredbe o obavljanju ugovorenih komunalnih djelatnosti.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Gračac ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Gračac organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Gračac te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Gračac

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Gračac 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđeni su i određeni propusti koji se odnose na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Gračac **učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom utvrđeni propusti otklonili.

Očitovanje Općine Gračac

Općina Gračac očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Gračac. U očitovanju je navela da nema primjedbi na Nacrt izvješća te da prihvaća opisane činjenice, kao i naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju u cilju poboljšanja učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Općina Jasenice

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Jasenice utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 121 km², a obuhvaća tri naselja s 1 398 stanovnika.

Općina Jasenice je do kolovoza 2020. evidentirala 91 građevinu komunalne infrastrukture, koje se u cijelosti odnose na nerazvrstane ceste u vlasništvu Općine.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Jasenice vodi evidenciju nerazvrstanih cesta, a prema obrazloženju Općine u tijeku je izrada registra imovine koji će uključivati i građevine komunalne infrastrukture. Evidencija nerazvrstanih cesta, u kojoj je do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) evidentirana 91 cesta, sadrži propisane podatke o nazivu cesta, o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se ceste nalaze te o vlasništvu nad cestama. Prema odredbama članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu, evidencija komunalne infrastrukture uz navedene podatke treba sadržavati i podatke o osobi koja upravlja komunalnom infrastrukturom te 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.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti evidenciju cjelokupne komunalne infrastrukture na području Općine Jasenice i voditi je tako da sadrži sve propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema obrazloženju Općine Jasenice, Općinsko vijeće je u kolovozu 2020. donijelo Odluku o proglašenju nerazvrstanih cesta javnim dobrom u općoj uporabi koja će se dostaviti nadležnom sudu radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalna infrastruktura se evidentira i u katastru, i to na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi, koje nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom, i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista u zemljišnu knjigu.

Državni ured za reviziju nalaže, uz aktivnosti radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, poduzimati i aktivnosti radi upisa druge komunalne infrastrukture na području Općine Jasenice u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Jasenice, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Jasenice evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Jasenice obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Jasenice je u prosincu 2018. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su, uz 12 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određene i četiri druge djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova, upravljanje prirodnim i kulturnim znamenitostima lokalnog značaja te na pružanje usluga crpljenja otpada iz sabirnih, crnih i septičkih jama. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Jasenice.

U tablici broj 41 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Jasenice, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 41

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u
Općini Jasenice, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
1	2	3
1.	Upravljanje prirodnim i kulturnim znamenitostima lokalnog značaja	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Jasenice ili više jedinica lokalne samouprave ili javna ustanova čiji je osnivač Općina Jasenice
2.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
3.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Vlastiti komunalni pogon
4.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
5.	Održavanje groblja	
6.	Usluge javnih tržnica na malo	
7.	Održavanje nerazvrstanih cesta	
8.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	Vlastiti komunalni pogon i/ili pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
9.	Održavanje javnih zelenih površina	
10.	Održavanje čistoće javnih površina	
11.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
12.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
13.	Usluge crpljenja otpada iz sabirnih, crnih i septičkih jama	
14.	Održavanje javne rasvjete	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
15.	Usluge ukopa pokojnika	
16.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	
17.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova	

Općina Jasenice je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i telekomunikacijske infrastrukture te za prostorno i urbanističko planiranje, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Jasenice nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Općina Jasenice je u listopadu 2018. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su tri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi od 25,00 do 110,00 kn/m³, za drugu od 15,00 do 65,00 kn/m³, a za treću od 5,00 do 30,00 kn/m³ građevine za koju se plaća, ovisno o njezinu obujmu. Najviša jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 8,0 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja dvije zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Jasenice koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 3,60 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Jasenice je u srpnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojem je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari, koji donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda.

Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Jasenice ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže odlukom o komunalnom redu osigurati mogućnost korištenja javnih površina na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Jasenice u 2019. i 2020. obavljalo se devet komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Općina Jasenice obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje usluga komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, a održavanje javnih zelenih površina i održavanje groblja vlastitom komunalnom pogonu. Održavanje pet komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javne rasvjete, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije te na pružanje usluga ukopa pokojnika, povjereno je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Pružanje usluga crpljenja otpada iz sabirnih, crnih i septičkih jama povjereno je fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji koji je zaključen za razdoblje od lipnja 2018. do lipnja 2023., uz ugovaranje godišnje naknade za koncesiju u iznosu od 2.000,00 kn.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga ukopa pokojnika i usluga crpljenja otpada iz sabirnih, crnih i septičkih jama, čije je obavljanje povjereno pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti odnosno ugovora o koncesiji, doneseni su uz suglasnost Općine Jasenice, ali nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine. Na mrežnim stranicama Općine navedena je poveznica na mrežnu stranicu isporučitelja usluge ukopa pokojnika na kojoj su objavljene cijene, dok isporučitelj usluge crpljenja otpada iz sabirnih, crnih i septičkih jama nema mrežne stranice. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Jasenice, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Jasenice za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 3.060.408,00 kn, od čega se 195.986,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i telekomunikacijske infrastrukture te za prostorno i urbanističko planiranje, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 2.864.422,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva, od kojih su najznačajnija sredstva grobnih naknada i naknade za korištenje prostora elektrana, prihodi od prodaje zemljišta i pomoći iz državnog i županijskog proračuna. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Jasenice je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 981.147,00 kn, što čini 34,2 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture. Sredstva grobnih naknada i naknade za korištenje prostora elektrana, prihodi od prodaje zemljišta i pomoći iz državnog i županijskog proračuna korišteni su za financiranje programa građenja i programa održavanja komunalne infrastrukture u 2019. u iznosu od 1.620.304,00 kn, od čega se 786.845,00 kn odnosi na sredstva grobnih naknada, 427.409,00 kn na sredstva naknade za korištenje prostora elektrana, 206.050,00 kn na prihode od prodaje zemljišta, a 200.000,00 kn na pomoći iz državnog i županijskog proračuna.

U tablici broj 42 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Jasenice za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 42

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Jasenice za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	770.500,00	547.256,00	71,0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	409.000,00	263.875,00	64,5
3.	Javna rasvjeta	225.000,00	198.534,00	88,2
4.	Groblje	1.550.000,00	829.020,00	53,5
5.	Građevine za javnu vodoopskrbu	485.000,00	60.972,00	12,6
6.	Telekomunikacijska infrastruktura	35.000,00	31.964,00	91,3
7.	Prostorno i urbanističko planiranje	193.750,00	103.050,00	53,2
	Ukupno	3.668.250,00	2.043.671,00	55,7

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 1.624.579,00 kn ili 44,3 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

U tablici broj 43 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Jasenice za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 43

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Jasenice za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	360.000,00	58.313,00	16,2
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	200.000,00	198.187,00	99,1
3.	Održavanje javnih zelenih površina	260.000,00	223.005,00	85,8
4.	Održavanje groblja	160.000,00	119.509,00	74,7
5.	Održavanje javne rasvjete	420.000,00	417.723,00	99,5
	Ukupno	1.400.000,00	1.016.737,00	72,6

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta i održavanje groblja planirani su u iznosu od 520.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 177.822,00 kn, što je 342.178,00 kn ili 65,8 % manje od plana, pri čemu izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture također ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana. Programi održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. i izvješće o izvršenju programa za 2019. ne sadrže planirane i ostvarene rashode za obavljanje komunalne djelatnosti obavljanja poslova dezinfekcije, dezinskcije i deratizacije, koje je povjereno pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenog za razdoblje od siječnja 2019. do prosinca 2020.

Državni ured za reviziju preporučuje 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. Preporučuje se u programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazivati sve rashode koji se odnose na građenje i održavanje komunalne infrastrukture odnosno na obavljanje komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture.

Rashodi za održavanje javnih zelenih površina i održavanje groblja ostvareni su za poslove održavanja koje su obavili zaposlenici vlastitog komunalnog pogona. Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javne rasvjete ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih komunalnih djelatnosti i načinu određivanja njihove cijene te odredbe o nadzoru nad obavljanjem ugovorenih poslova, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Jasenice ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Jasenice organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Jasenice te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Jasenice

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Jasenice ustrojila i vodi evidenciju nerazvrstanih cesta, da provodi aktivnosti radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na to da nije ustrojena te se ne vodi evidencija cjelokupne komunalne infrastrukture i ne poduzimaju se aktivnosti radi njezina upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, kao i aktivnosti radi evidentiranja nerazvrstanih cesta u katastru, na unošenje propisanih podataka u evidenciju nerazvrstanih cesta, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Jasenice **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Jasenice

Općina Jasenice očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Jasenice. U očitovanju je navela da se slaže s Nacrtom izvješća.

Općina Kali

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Kali utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 9 km², a obuhvaća jedno naselje s 1 638 stanovnika.

U tablici broj 44 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Kali po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 44

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Kali, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Kali	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	114	102	0	12
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	2	2	0	0
		Uređene plaže	5	0	5	0
		Biciklističke i pješačke staze	3	3	0	0
3.	Javne zelene površine	Parkovi	3	2	0	1
		Javni sportski i rekreacijski prostori	1	0	0	1
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Spomenici i skulpture	9	8	0	1
6.	Javna rasvjeta	Građevine i uređaji za rasvjetljavanje cesta i javnih površina	82	55	0	27
7.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	1	1	0	0
Ukupno			220	173	5	42

Općina Kali je do kolovoza 2020. evidentirala 220 građevina i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 173 ili 78,6 % u vlasništvu Općine, pet ili 2,3 % na pomorskom dobru, dok se 42 ili 19,1 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Kali ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 220 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.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Kali, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture nije vidljivo za koje je građevine komunalne infrastrukture završen postupak upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru te koja je komunalna infrastruktura upisana u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Kali.

Državni ured za reviziju preporučuje podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Kali, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima.

Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Kali evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje za svaku građevinu i uređaj komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine odrediti identifikacijski broj te analitičke knjigovodstvene evidencije putem tih brojeva povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Kali obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Kali je u rujnu 2019. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom je, uz 12 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određeno i šest drugih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na prigodno ukrašavanje općinskih naselja, održavanje morskih plaža, uklanjanje ruševina, izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta za potrebe komunalnog redarstva, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije i obavljanje poslova zbrinjavanja napuštenih životinja. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Kali.

U tablici broj 45 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Kali, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 45

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Kali, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Kali
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
3.	Održavanje javnih zelenih površina	
4.	Održavanje groblja	
5.	Održavanje čistoće javnih površina	
6.	Održavanje javne rasvjete	
7.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
8.	Usluge javnih tržnica na malo	
9.	Usluge ukopa pokojnika	
10.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
11.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
12.	Održavanje morskih plaža	
13.	Uklanjanje ruševina	
14.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
15.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
16.	Izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta za potrebe komunalnog redarstva	
17.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije	
18.	Obavljanje poslova zbrinjavanja napuštenih životinja	

Tijekom 2019. obavljena je i komunalna djelatnost održavanja građevina javne odvodnje oborinskih voda, koja je propisana odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, ali ne i Odlukom o komunalnim djelatnostima te nije određen organizacijski oblik njezina obavljanja, a obavljalo ju je vlastito trgovačko društvo.

Državni ured za reviziju preporučuje odlukom o komunalnim djelatnostima odrediti sve komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Kali, uključujući i komunalnu djelatnost održavanja građevina javne odvodnje oborinskih voda te odrediti organizacijski oblik njezina obavljanja.

Općina Kali je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programu održavanja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su planirani rashodi za nabavu spremnika za komunalni otpad za kućanstva, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Kali nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Općina Kali je u prosincu 2018. donijela Odluku o komunalnom doprinosu, a u studenome 2018. odluke o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 50,00 kn/m³ za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada te u iznosu od 100,00 kn/m³ za druge građevine. Vrijednost komunalnog doprinosa za druge građevine iznosi 7,2 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi također je određena jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Kali koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 4,32 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Kali je u studenome 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojem je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Kali ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Kali u 2019. i 2020. obavljalo se jedanaest komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega je jedna uslužna komunalna djelatnost. Općina Kali obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje osam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete, prigodno ukrašavanje općinskih naselja i održavanje morskih plaža, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije i poslova zbrinjavanja napuštenih životinja, povjereno je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Kali za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 4.460.916,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Kali je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 1.812.823,00 kn, što čini 40,6 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 46 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Kali za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 46

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Kali za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	3.066.875,00	2.901.811,00	94,6
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	190.000,00	172.000,00	90,5
3.	Javne zelene površine	550.000,00	496.114,00	90,2
4.	Građevine i uređaji javne namjene	1.800.000,00	0,00	0,0
5.	Javna rasvjeta	179.365,00	39.675,00	22,1
6.	Groblja	30.000,00	0,00	0,0
	Ukupno	5.816.240,00	3.609.600,00	62,1

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 2.206.640,00 kn ili 37,9 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

U tablici broj 47 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Kali za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 47

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Kali za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
1	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	380.000,00	117.351,00	30,9
2.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	0,00	1.442,00	0,0
3.	Održavanje javnih zelenih površina	150.000,00	184.639,00	123,1
4.	Održavanje groblja	10.000,00	6.772,00	67,7
5.	Održavanje čistoće javnih površina	140.000,00	114.650,00	81,9
6.	Održavanje javne rasvjete	280.000,00	247.694,00	88,5
7.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	20.000,00	14.081,00	70,4
8.	Održavanje morskih plaža	200.000,00	136.068,00	68,0
9.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije i poslova zbrinjavanja napuštenih životinja	20.000,00	28.619,00	143,1
10.	Nabava spremnika za komunalni otpad	370.000,00	0,00	0,0
	Ukupno	1.570.000,00	851.316,00	54,2

Rashodi za izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 718.684,00 kn ili 45,8 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture također ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ili prekoračenja 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 ili prekoračenje plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

Rashodi za poslove dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije i poslove zbrinjavanja napuštenih životinja planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u skupnom iznosu, iako su navedene djelatnosti Odlukom o komunalnim djelatnostima propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih poslova, načinu određivanja njihove cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju preporučuje obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije te poslova zbrinjavanja napuštenih životinja planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima. Nalaže se kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Kali ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Kali organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Kali te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Kali

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Kali 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru u evidenciju komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj odluke o komunalnim djelatnostima, na sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Kali **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Kali

Općina Kali očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Kali. U očitovanju je navela da nema primjedbi na Nacrt izvješća.

Općina Kolan

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Kolan utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 29 km², a obuhvaća tri naselja sa 791 stanovnikom.

U tablici broj 48 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Kolan po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 48

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Kolan, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Kolan	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	97	40	18	39
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	1	1	0	0
		Javni prolazi	4	2	1	1
		Javne stube	2	2	0	0
		Šetališta	1	1	0	0
		Uređene plaže	5	1	3	1
	Javna parkirališta	Javna parkirališta	7	6	1	0
3.	Javne zelene površine	Parkovi	2	2	0	0
		Dječja igrališta s pripadajućom opremom	3	3	0	0
		Javni sportski i rekreacijski prostori	4	4	0	0
		Zelene površine uz ulice	2	1	1	0
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	4	2	2	0
		Javni zahodi	1	1	0	0
		Oznake naselja i drugih sadržaja	3	1	2	0
		Spomenici	2	1	1	0
		Druge građevine javne namjene lokalnog značaja	2	1	0	1
6.	Javna rasvjeta	Sustavi građevina i uređaja za rasvjetljavanje cesta i javnih površina, po naseljima	4	0	2	2
7.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	1	1	0	0
Ukupno			145	70	31	44

Općina Kolan je do kolovoza 2020. evidentirala 145 građevina i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 70 ili 48,3 % u vlasništvu Općine, 31 ili 21,4 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, dok se 44 ili 30,3 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Kolan ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 145 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. Prema podacima Općine Kolan, na njezinu području se provodi obnova zemljišnih knjiga. Obnova je završena za naselje Kolan te je, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture, od 70 građevina komunalne infrastrukture u vlasništvu Općine Kolan, njih 48 upisano u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine. Do konca 2022. očekuje se završetak obnove zemljišnih knjiga i za ostala općinska naselja te upis preostale komunalne infrastrukture za koju su riješeni imovinskopravni odnosi u zemljišne knjige i evidentiranje u katastru, kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Kolan.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Kolan evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Kolan obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Kolan je u prosincu 2018. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su, uz 13 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određene i tri druge djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na pružanje usluga prikupljanja i odvoza komunalnog otpada, usluga crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama te na obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Kolan.

U tablici broj 49 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Kolan, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 49

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Kolan, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Kolan
2.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
3.	Održavanje javnih zelenih površina	
4.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
5.	Održavanje groblja	
6.	Održavanje čistoće javnih površina	
7.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
8.	Usluge javnih tržnica na malo	
9.	Usluge ukopa pokojnika	
10.	Usluge prikupljanja i odvoza komunalnog otpada	
11.	Usluge crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama	
12.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Kolan ili pravna/fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
13.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Kolan ili pravna/fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
14.	Održavanje javne rasvjete	
15.	Komunalni linijski prijevoz putnika	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
16.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti

Općina Kolan je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., ali ne i za 2020., što nije u skladu s odredbama članka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave za kalendarsku godinu. Programi građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. objavljeni su u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Program građenja komunalne infrastrukture za 2019. sadrži procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Program održavanja komunalne infrastrukture za 2019. sadrži opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja.

Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za građenje dječjeg vrtića i građevina za javnu vodoopskrbu i izradu prostornih planova te za održavanje općinske zgrade i zgrade ambulante, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje odnosno održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi za svaku kalendarsku godinu i to tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući opseg poslova održavanja u programima održavanja. 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Kolan nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu.

Državni ured za reviziju nalaže podnositi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture te ih objavljivati u službenom glasilu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Općina Kolan je u siječnju 2019. donijela Odluku o komunalnom doprinosu, a u studenome 2018. odluke o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su četiri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi za djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 138,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 104,00 kn/m³, za treću zonu u iznosu od 35,00 kn/m³, a za četvrtu zonu u iznosu od 12,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 10,0 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja dvije zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Kolan koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinom slučaju može odobriti oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 9,60 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Kolan je u studenome 2018. donijela Odluku o komunalnom redu kojem je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Kolan ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Kolan u 2019. i 2020. obavljalo se jedanaest komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Općina Kolan obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje deset komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete te na pružanje usluga ukopa pokojnika, usluga prikupljanja i odvoza komunalnog otpada i usluga crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije povjereno je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga ukopa pokojnika, usluga prikupljanja i odvoza komunalnog otpada i usluga crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Općine Kolan i objavljeni su u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine, odnosno na mrežnim stranicama isporučitelja komunalnih usluga.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019., rashodi Općine Kolan za izvršenje programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su u iznosu od 6.086.287,00 kn, od čega se 507.028,00 kn odnosi na rashode za građenje dječjeg vrtića i građevina za javnu vodoopskrbu i izradu prostornih planova te za održavanje općinske zgrade i zgrade ambulante, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 5.579.259,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Kolan je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 5.305.561,00 kn, što čini 95,1 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 50 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Kolan za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 50

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Kolan za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	940.000,00	743.351,00	79,1
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	348.500,00	584.643,00	167,8
3.	Javna parkirališta	30.000,00	0,00	0,0
4.	Javna rasvjeta	150.000,00	69.152,00	46,1
5.	Dječji vrtić	300.000,00	26.656,00	8,9
6.	Građevine za javnu vodoopskrbu	200.000,00	191.008,00	95,5
7.	Prostorni planovi	200.000,00	91.625,00	45,8
	Ukupno	2.168.500,00	1.706.435,00	78,7

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 462.065,00 kn ili 21,3 % manje od plana, pri čemu je većina stavki ostvarena u iznosima znatno manjim ili većim od plana, a izvješće o izvršenju proračuna ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana.

U tablici broj 51 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Kolan za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 51

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Kolan za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	450.000,00	483.560,00	107,5
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	1.450.000,00	2.711.429,00	187,0
3.	Održavanje javnih zelenih površina	170.000,00	76.675,00	45,1
4.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	0,00	6.375,00	0,0
5.	Održavanje groblja	50.000,00	136.562,00	273,1
6.	Održavanje čistoće javnih površina	100.000,00	95.125,00	95,1
7.	Održavanje javne rasvjete	350.000,00	592.097,00	169,2
8.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	60.000,00	80.290,00	133,8
9.	Održavanje općinske zgrade	0,00	103.789,00	0,0
10.	Održavanje zgrade ambulante	45.000,00	93.950,00	208,8
	Ukupno	2.675.000,00	4.379.852,00	163,7

Rashodi za izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 1.704.852,00 kn ili 63,7 % više od plana, pri čemu izvješće o izvršenju proračuna također ne sadrži obrazloženje za prekoračenje plana.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ili prekoračenja 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 ili prekoračenje plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

Rashodi za obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenog s pravnom osobom kojoj je povjereno njihovo obavljanje. Ugovor sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, vrsti i opsegu ugovorenih poslova, načinu određivanja njihove cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Kolan ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Kolan organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Kolan te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Kolan

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Kolan 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 za 2019., 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost i da je osigurala njihovu javnu objavu, da je organizirala i financirala građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na to da nisu doneseni godišnji programi građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2020. i da općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Kolan **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Kolan

Općina Kolan očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Kolan. U očitovanju je navela da prihvaća činjenice opisane u Nacrtu izvješća.

Općina Kukljica

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Kukljica utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 7 km², a obuhvaća jedno naselje sa 714 stanovnika.

U tablici broj 52 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Kukljica po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 52

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Kukljica, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Kukljica	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	28	7	21	0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Uređene plaže	5	0	5	0
3.	Javne zelene površine	Parkovi	4	4	0	0
5.	Javna rasvjeta	Sustavi građevina i uređaja za rasvjetljavanje cesta i javnih površina, po ulicama	22	7	14	1
6.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	3	2	0	1
Ukupno			62	20	40	2

Općina Kukljica je do kolovoza 2020. evidentirala 62 građevine i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 20 ili 32,3 % u vlasništvu Općine, 40 ili 64,5 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, dok se dvije ili 3,2 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Kukljica ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 62 građevine 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.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Kukljica, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture nije vidljivo za koje je građevine komunalne infrastrukture završen postupak upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru te koja je komunalna infrastruktura upisana u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Kukljica.

Državni ured za reviziju preporučuje podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Kukljica, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja.

Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Kukljica evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Kukljica obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Kukljica je u lipnju 2011. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima, a u rujnu 2017. njezine izmjene. Odlukom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 53 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Kukljica, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 53

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Kukljica, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Kukljica ili više jedinica lokalne samouprave
2.	Održavanje javnih površina	
3.	Održavanje groblja	
4.	Održavanje čistoće javnih površina	
5.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
6.	Odlaganje komunalnog otpada	
7.	Održavanje javne rasvjete	
8.	Usluge javnih tržnica na malo	
9.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Također, Odlukom o komunalnim djelatnostima kao komunalna djelatnost određena je djelatnost odlaganja komunalnog otpada, koja odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nije propisana kao komunalna djelatnost. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Kukljica i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Kukljica je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja iskazani su odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući opseg poslova održavanja u programima održavanja komunalne infrastrukture.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Kukljica nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Općina Kukljica je u studenome 2018. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade, a u studenome 2019. izmjene Odluke o komunalnoj naknadi, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 5,00 kn/m³ za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada te u iznosu od 129,00 kn/m³ za druge građevine. Vrijednost komunalnog doprinosa za druge građevine iznosi 9,3 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi također je određena jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Kukljica koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 4,20 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Kukljica je u lipnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojem je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Kukljica ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Kukljica u 2019. i 2020. obavljale su se četiri komunalne djelatnosti propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega je jedna uslužna komunalna djelatnost. Općina Kukljica obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje tri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina i održavanje javne rasvjete, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Kukljica za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 2.205.238,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Kukljica je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 615.738,00 kn, što čini 27,9 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 54 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Kukljica za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 54

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Kukljica za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	452.050,00	451.990,00	100,0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	371.125,00	371.125,00	100,0
3.	Javna rasvjeta	12.000,00	11.887,00	99,1
4.	Groblja	840.000,00	840.000,00	100,0
	Ukupno	1.675.175,00	1.675.002,00	100,0

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture ostvareni su za izradu projektne dokumentacije i građenje dviju nerazvrstanih cesta, plaže, javne površine, javne rasvjete i groblja.

U tablici broj 55 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Kukljica za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 55

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Kukljica za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje javnih zelenih površina	186.324,00	186.324,00	100,0
2.	Održavanje čistoće javnih površina	135.000,00	135.000,00	100,0
3.	Održavanje javne rasvjete	209.793,00	208.912,00	99,6
	Ukupno	531.117,00	530.236,00	99,8

Rashodi za održavanje komunalne infrastrukture ostvareni su na temelju ugovora zaključenog s trgovačkim društvom u vlasništvu Općine Kukljica kojem je povjereno obavljanje komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture. Ugovor sadrži odredbe o vremenu na koje je zaključen, o vrsti i opisu ugovorenih poslova, o obavljanju nadzora nad obavljenim poslovima putem jedinstvenog upravnog odjela Općine Kukljica te druge odredbe o obavljanju ugovorenih komunalnih djelatnosti.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Kukljica ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinственog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Kukljica organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Kukljica te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Kukljica

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Kukljica 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru u evidenciju komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Kukljica **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Kukljica

Općina Kukljica očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Kukljica. U očitovanju je navela da prihvaća naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju te da su programi građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2021. doneseni tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Općina Lišane Ostrovičke

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Lišane Ostrovičke utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 50 km², a obuhvaća tri naselja sa 698 stanovnika.

U tablici broj 56 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Lišane Ostrovičke po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 56

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Lišane Ostrovičke, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Lišane Ostrovičke	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.)	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
	Nerazvrstane ceste	Ceste	42	4	37	1
1.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Pločnici (nogostupi)	5	1	4	0
2.	Javne zelene površine	Zelene površine	13	12	1	0
		Dječja igrališta s propadajućom opremom	1	0	1	0
		Javni sportski i rekreacijski prostori	2	1	0	1
3.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	13	1	8	4
		Spomenici	1	0	1	0
		Oglasne ploče	11	1	6	4
		Kapelice	2	0	1	1
5.	Javna rasvjeta	Sustavi građevina i uređaja za rasvjetljavanje cesta i javnih površina	14	1	13	0
6.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	4	0	0	4
Ukupno			108	21	72	15

Općina Lišane Ostrovičke je do kolovoza 2020. evidentirala 108 građevina i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 21 ili 19,4 % u vlasništvu Općine, 72 ili 66,7 % u javnom vlasništvu, dok se 15 ili 13,9 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Lišane Ostrovičke ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 108 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, ali ne i 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, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Lišane Ostrovičke, Općina nije poduzimala aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, odnosno nije donosila odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljala geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Lišane Ostrovičke u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Lišane Ostrovičke, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti). Prema navedenom Pravilniku, izvanbilančni zapisi sadrže stavke koje su vezane, ali nisu uključene u bilančne kategorije.

U glavnoj knjizi Općine Lišane Ostrovičke evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički. Analitička knjigovodstvena evidencija sadrži identifikacijski broj svake pojedine građevine i uređaja.

Državni ured za reviziju preporučuje analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture i druge imovine povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Lišane Ostrovičke obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Lišane Ostrovičke je u prosincu 2013. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 57 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Lišane Ostrovičke, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 57

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Lišane Ostrovičke, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje javnih površina	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Lišane Ostrovičke
2.	Održavanje čistoće	
3.	Opskrba pitkom vodom	
4.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
5.	Prijevoz pokojnika	
6.	Prikupljanje i odvoz komunalnog otpada	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
7.	Održavanje nerazvrstanih cesta	
8.	Održavanje groblja	
9.	Održavanje javne rasvjete	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018.

Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Također, Odlukom o komunalnim djelatnostima kao komunalne djelatnosti određene su djelatnosti opskrbe pitkom vodom, prijevoza pokojnika i prikupljanja i odvoza komunalnog otpada, koje odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nisu propisane kao komunalne djelatnosti. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Lišane Ostrovičke i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Lišane Ostrovičke je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja iskazani su odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programu građenja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Lišane Ostrovičke nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Općina Lišane Ostrovičke je u siječnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 1,00 kn/m³ građevine za koju se plaća i iznosi 0,1 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi također je određena jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Lišane Ostrovičke koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 3,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Lišane Ostrovičke je u lipnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Prema Odluci o komunalnom redu nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari, ali Općina Lišane Ostrovičke nema komunalnog redara i nije provodila mjere propisane Odlukom o komunalnom redu radi održavanja komunalnog reda na svom području. Prema obrazloženju Općine Lišane Ostrovičke, zbog malog broja stanovnika i izostanka značajnijeg interesa za korištenjem površina javne namjene za gospodarske i druge svrhe, rizik kršenja komunalnog reda na njezinu području je neznatan te Općina nema potrebu za komunalnim redarom. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Lišane Ostrovičke ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti odluku o komunalnom redu kojom će se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se provoditi mjere propisane odlukom o komunalnom redu radi održavanja komunalnog reda na području Općine Lišane Ostrovičke.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Lišane Ostrovičke u 2019. i 2020. obavljale su se dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta i održavanje javne rasvjete. Općina Lišane Ostrovičke obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno, a obavljanje obje komunalne djelatnosti povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Lišane Ostrovičke za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 1.924.887,00 kn, od čega se 336.897,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 1.587.990,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Lišane Ostrovičke je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 42.361,00 kn, što čini 2,7 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 58 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Lišane Ostrovičke za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 58

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Lišane Ostrovičke za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	1.175.000,00	1.169.253,00	99,5
2.	Javna rasvjeta	50.000,00	51.312,00	102,6
3.	Građevine za javnu vodoopskrbu	54.300,00	336.897,00	620,4
	Ukupno	1.279.300,00	1.557.462,00	121,8

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 278.162,00 kn ili 21,8 % više od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ili prekoračenja 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 ili prekoračenje plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

U tablici broj 59 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Lišane Ostrovičke za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 59

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture
Općine Lišane Ostrovičke za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	210.000,00	205.202,00	97,7
2.	Održavanje groblja	21.000,00	0,00	0,0
3.	Održavanje javne rasvjete	158.000,00	162.223,00	102,7
	Ukupno	389.000,00	367.425,00	94,5

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta i održavanje javne rasvjete ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih komunalnih djelatnosti i načinu određivanja njihove cijene i jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, kako je propisano odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te druge odredbe o obavljanju ugovorenih komunalnih djelatnosti.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Lišane Ostrovičke ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Lišane Ostrovičke organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana.

Također, mogu se analizirati i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Lišane Ostrovičke te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Lišane Ostrovičke

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Lišane Ostrovičke ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je donijela i primjenjuje odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te da je donijela odluku o komunalnom redu, da obavljanje komunalnih djelatnosti organizira na propisani način, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na poduzimanje aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture, na primjenjivanje odluke o komunalnom redu, na izvještavanje o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Lišane Ostrovičke **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Lišane Ostrovičke

Općina Lišane Ostrovičke očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Lišane Ostrovičke. U očitovanju je navela da se slaže s činjenicama opisanim u Nacrtu izvješća te da prihvaća dane naloge i preporuke radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i propusta.

Općina Novigrad

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Novigrad utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 51 km², a obuhvaća tri naselja s 2 375 stanovnika.

Općina Novigrad nije evidentirala građevine i uređaje komunalne infrastrukture na svom području na način propisan odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Novigrad do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) nije ustrojila i ne vodi evidenciju komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj jedinica lokalne samouprave ustrojava i vodi evidenciju komunalne infrastrukture koja sadrži podatke 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 podatke 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.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti i voditi evidenciju komunalne infrastrukture koja će sadržavati propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Novigrad, Općina nije poduzimala aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, što nije u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Novigrad u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Novigrad, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Novigrad evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Novigrad obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Novigrad je u veljači 2015. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 60 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Novigrad, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 60

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Novigrad, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje čistoće	Vlastiti komunalni pogon
2.	Održavanje javnih površina	
3.	Održavanje nerazvrstanih cesta	
4.	Tržnice na malo	
5.	Održavanje groblja	
6.	Upravljanje i održavanje parkirališta	
7.	Održavanje plaža i obale	
8.	Održavanje oglasnih mjesta	
9.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
10.	Ugradnja i održavanje komunalne opreme	
11.	Izvođenje manjih građevinskih radova	
12.	Uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba	
13.	Skupljanje i odlaganje komunalnog otpada	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
14.	Prijevoz pokojnika	
15.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
16.	Održavanje javne rasvjete	
17.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Također, Odlukom o komunalnim djelatnostima kao komunalne djelatnosti određene su djelatnost skupljanja i odlaganja komunalnog otpada i djelatnost prijevoza pokojnika, koje odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nisu propisane kao komunalne djelatnosti. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Novigrad i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Novigrad je donijela programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora njihova financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu te na održavanje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Novigrad nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu.

Državni ured za reviziju nalaže podnositi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture te ih objavljivati u službenom glasilu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Općina Novigrad je u prosincu 2018. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade, a u ožujku 2020. izmjene Odluke o komunalnom doprinosu, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su dvije zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 20,00 kn/m³ do 60,00 kn/m³, a za drugu zonu u iznosu od 10,00 kn/m³ do 45,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća, ovisno o njezinoj namjeni i veličini. Najviša jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 4,3 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi također su određene dvije zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Novigrad koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te uvjeti zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade u prvoj zoni utvrđena je u godišnjem iznosu od 9,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Novigrad je u prosincu 2017. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Prema Odluci o komunalnom redu nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari, ali Općina Novigrad nema komunalnog redara i nije provodila mjere propisane Odlukom o komunalnom redu radi održavanja komunalnog reda na svom području.

Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018., a prema odredbi članka 130. Zakona o komunalnom gospodarstvu, koji je stupio na snagu u kolovozu 2018., jedinice lokalne samouprave trebale su donijeti novu odluku o komunalnom redu u roku od godine dana od stupanja Zakona na snagu, što Općina Novigrad nije učinila. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Novigrad ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti odluku o komunalnom redu kojom će se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi. Preporučuje se provoditi mjere propisane odlukom o komunalnom redu radi održavanja komunalnog reda na području Općine Novigrad.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Novigrad u 2019. i 2020. obavljalo se sedam komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Općina Novigrad obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje pet komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja i održavanje plaža povjerila je vlastitom komunalnom pogonu, dok je obavljanje dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinsekcije, dezinfekcije i deratizacije povjerila pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019., rashodi Općine Novigrad za izvršenje programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su u iznosu od 5.590.762,00 kn, od čega se 2.858.115,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za gospodarenje otpadom, građevina za javnu vodoopskrbu, poduzetničke zone, izradu prostorno planske dokumentacije i katastarsku izmjeru te na rashode za održavanje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 2.732.647,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Novigrad je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 875.800,00 kn, što čini 32,0 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 61 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Novigrad za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 61

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Novigrad za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	550.000,00	483.182,00	87,9
2.	Javne površine	350.000,00	385.744,00	110,2
3.	Građevine za gospodarenje otpadom	2.650.000,00	1.989.791,00	75,1
4.	Građevine za javnu vodoopskrbu	90.000,00	63.685,00	70,8
5.	Poduzetnička zona	150.000,00	99.988,00	66,7
6.	Prostorno planska dokumentacija	300.000,00	263.569,00	87,9
7.	Katastarska izmjera	325.000,00	303.979,00	93,5
	Ukupno	4.415.000,00	3.589.938,00	81,3

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 825.062,00 kn ili 18,7 % manje od plana, a izvješće o izvršenju proračuna ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana.

U tablici broj 62 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Novigrad za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 62

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Novigrad za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	47.500,00	186.576,00	392,8
2.	Održavanje javnih površina	349.000,00	335.475,00	96,1
3.	Održavanje groblja	11.000,00	10.705,00	97,3
4.	Održavanje javne rasvjete	507.000,00	518.107,00	102,2
5.	Održavanje plaža	180.000,00	155.508,00	86,4
6.	Javni radovi	667.440,00	657.350,00	98,5
7.	Održavanje građevina za javnu vodoopskrbu	120.000,00	109.148,00	91,0
8.	Održavanje građevina za javnu odvodnju otpadnih voda	44.000,00	27.955,00	63,5
	Ukupno	1.925.940,00	2.000.824,00	103,9

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta planirani su u iznosu od 47.500,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 186.576,00 kn, što je 139.076,00 kn ili 292,8 % više od plana, pri čemu izvješće o izvršenju proračuna također ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana. U izvješću o izvršenju proračuna iskazani su kao zasebna stavka rashodi za javne radove, koji se odnose na održavanje komunalne infrastrukture i druge radove, a trebalo ih je iskazati u okviru rashoda za obavljanje komunalnih djelatnosti i drugih rashoda na koje se odnose. Planirani rashodi za građenje odnosno održavanje komunalne infrastrukture iskazani u programima građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i izvješću o izvršenju proračuna za 2019. nisu usklađeni.

Tako su planirani rashodi za građenje komunalne infrastrukture u programu građenja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 3.640.000,00 kn, a u izvješću o izvršenju proračuna u iznosu od 4.415.000,00 kn, dok su planirani rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u programu održavanja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 4.248.000,00 kn, a u izvješću o izvršenju proračuna u iznosu od 1.177.000,00 kn. Pojedine aktivnosti i planirani iznosi za njihovu provedbu navedeni u izvješću o izvršenju proračuna nisu navedeni u programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ostvarenih rashoda za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na planirane, u izvješćima o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture navoditi obrazloženje za odstupanje, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom. Preporučuje se u programima održavanja komunalne infrastrukture i izvješćima o njihovu izvršenju planirane i ostvarene rashode iskazivati po komunalnim djelatnostima na koje se odnose te 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.

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa unutar rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje u programima održavanja komunalne infrastrukture i izvješćima o njihovu izvršenju održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluke o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjerenje obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih poslova i načinu određivanja njihove cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Novigrad ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Upravnog odjela za prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalno gospodarstvo, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Novigrad organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Novigrad te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Novigrad

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Novigrad 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 i o vrijednosti boda komunalne naknade te da je donijela odluku o komunalnom redu, da je obavljanje komunalnih djelatnosti organizirala na propisani način te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na to da nije ustrojena te se ne vodi evidencija komunalne infrastrukture i ne poduzimaju se aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na podnošenje propisanih izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu, na primjenjivanje odluke o komunalnom redu, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost organiziranja i financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture s donesenim programima građenja i održavanja, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Novigrad **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Novigrad

Općina Novigrad očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Novigrad. U očitovanju je navela da prihvaća činjenice opisane u Nacrtu izvješća te da je evidencija komunalne infrastrukture u međuvremenu ustrojena i objavljena na mrežnoj stranici Općine.

Općina Pakoštane

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Pakoštane utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 79 km², a obuhvaća četiri naselja s 4 123 stanovnika.

U tablici broj 63 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Pakoštane po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 63

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Pakoštane, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Pakoštane	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Nerazvrstane ceste	16	16	0	0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	6	5	0	1
		Javne stube	1	1	0	0
		Šetališta	1	1	0	0
		Biciklističke staze	3	1	2	0
		Pješačke staze	1	1	0	0
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	7	7	0	0
4.	Javne zelene površine	Parkovi	11	11	0	0
		Drvoredi	1	1	0	0
		Dječja igrališta s pripadajućom opremom	5	5	0	0
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	5	4	1	0
		Javni zahodi	4	4	0	0
		Spomenici	4	3	0	1
		Igrališta	1	1	0	0
		Ploče s planom naselja	2	2	0	0
		Oglasne ploče	1	1	0	0
6.	Javna rasvjeta	Trafostanice	17	0	0	17
		Rasvjetna tijela	1 212	1 212	0	0
7.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	5	5	0	0
Ukupno			1 303	1 281	3	19

Općina Pakoštane je do kolovoza 2020. evidentirala 1 303 građevine i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 1 281 ili 98,3 % u vlasništvu Općine, tri ili 0,2 % u javnom vlasništvu, dok se 19 ili 1,5 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Pakoštane ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 1 303 građevine i uređaja komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose propisani 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 aktima s tim u vezi, ali ne i podaci o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Pakoštane, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju nadležnom sudu i nadležnom tijelu za katastar radi upisa statusa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture nije vidljivo koja je komunalna infrastruktura upisana u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Pakoštane.

Državni ured za reviziju preporučuje podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Pakoštane, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima.

Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Pakoštane evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje nije vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Preporučuje se 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Pakoštane obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Pakoštane je u 2009. donijela odluke o komunalnim djelatnostima kojima su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 64 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Pakoštane, prema odlukama o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 64

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u
Općini Pakoštane, prema odlukama o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema odlukama o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Pakoštane
2.	Održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
3.	Održavanje javnih zelenih površina	
4.	Održavanje groblja	
5.	Usluge javnih tržnica na malo	
6.	Održavanje morskih plaža	
7.	Uređenje naselja u vrijeme blagdana i drugih prigoda	
8.	Održavanje spomenika i spomen obilježja	
9.	Održavanje javnih zahoda	
10.	Uklanjanje protupravno postavljenih predmeta	
11.	Održavanje javne rasvjete	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti

Odluke o komunalnim djelatnostima donesene su na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako su odlukama o komunalnim djelatnostima kao komunalne djelatnosti određene djelatnosti uređenja naselja u vrijeme blagdana i drugih prigoda, održavanja spomenika i spomen obilježja te javnih zahoda i uklanjanja protupravno postavljenih predmeta, koje odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nisu propisane kao komunalne djelatnosti niti su odlukama o komunalnim djelatnostima određene kao komunalne djelatnosti od lokalnog značaja, kao što je to učinjeno za djelatnost održavanja morskih plaža. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Pakoštane i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Pakoštane je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda te za održavanje odlagališta otpada, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Pakoštane je u studenome 2017. izradila izvješće o stanju u prostoru za razdoblje od 2010. do 2015., a Općinsko vijeće ga je usvojilo u prosincu 2017.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima te po izvorima njihova financiranja.

Općina Pakoštane je u prosincu 2018. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade, a u prosincu 2019. izmjene Odluke o komunalnoj naknadi, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određeno je osam zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 130,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 120,00 kn/m³, za treću zonu u iznosu od 110,00 kn/m³, za četvrtu zonu u iznosu od 100,00 kn/m³, za petu zonu u iznosu od 90,00 kn/m³, za šestu zonu u iznosu od 40,00 kn/m³, za sedmu zonu u iznosu od 8,00 kn/m³, a za osmu zonu u iznosu od 2,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 9,4 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja dvije zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Pakoštane koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 3,60 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Pakoštane je u ožujku 2015. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018., a prema odredbi članka 130. Zakona o komunalnom gospodarstvu, koji je stupio na snagu u kolovozu 2018., jedinice lokalne samouprave trebale su donijeti novu odluku o komunalnom redu u roku od godine dana od stupanja Zakona na snagu, što Općina Pakoštane nije učinila. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Pakoštane ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti odluku o komunalnom redu kojom će se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Pakoštane u 2019. i 2020. obavljalo se pet komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i odlukama o komunalnim djelatnostima. Općina Pakoštane obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje četiri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i održavanje morskih plaža povjerila je vlastitom trgovačkom društvu, dok je održavanje javne rasvjete povjerila pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Pakoštane za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 7.859.903,00 kn, od čega se 3.285.125,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda i održavanje građevina za gospodarenje otpadom, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i odlukama o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 4.574.778,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Pakoštane je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 4.260.354,00 kn, što čini 93,1 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 65 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Pakoštane za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 65

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Pakoštane za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	400.000,00	299.750,00	74,9
2.	Javna rasvjeta	850.000,00	11.375,00	1,3
3.	Groblja	3.131.250,00	35.200,00	1,1
4.	Građevine za javnu vodoopskrbu	300.000,00	134.107,00	44,7
5.	Građevine za javnu odvodnju otpadnih voda	2.980.000,00	2.925.011,00	98,2
	Ukupno	7.661.250,00	3.405.443,00	44,5

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 4.255.807,00 kn ili 55,5 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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 od plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

U tablici broj 66 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Pakoštane za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 66

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Pakoštane za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	585.000,00	584.260,00	99,9
2.	Održavanje javnih površina	3.294.600,00	3.186.105,00	96,7
3.	Održavanje javne rasvjete	440.000,00	440.774,00	100,2
4.	Održavanje morskih plaža	970.000,00	1.017.314,00	104,9
5.	Održavanje građevina za gospodarenje otpadom	240.000,00	226.007,00	94,2
	Ukupno	5.529.600,00	4.454.460,00	80,6

Rashodi za održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Rashodi za održavanje javne rasvjete ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete zaključenog s pravnom osobom za razdoblje od studenoga 2013. do studenoga 2017. Ugovor sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, o vrsti i opsegu ugovorene komunalne djelatnosti i načinu određivanja njezine cijene i jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, kako je propisano odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te druge odredbe o obavljanju ugovorenih komunalnih djelatnosti. S obzirom da je vrijeme na koje je navedeni ugovor zaključen isteklo, potrebno je provesti novi postupak odabira osobe kojoj će se povjeriti obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete. Prema odredbi članka 50. Zakona o komunalnom gospodarstvu, postupak odabira osobe s kojom se zaključuje ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti te sklapanje, provedba i izmjene tog ugovora provode se prema propisima o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju preporučuje obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete organizirati na način propisan odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Pakoštane ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Pakoštane organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Pakoštane te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Pakoštane

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Pakoštane ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da je donijela odluke o komunalnim djelatnostima kojima 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru u evidenciju komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Pakoštane **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Pakoštane

Općina Pakoštane očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Pakoštane. U očitovanju je navela da prihvaća činjenice opisane u Nacrtu izvješća.

Općina Pašman

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Pašman utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 49 km², a obuhvaća sedam naselja s 2 082 stanovnika.

Općina Pašman nije evidentirala građevine i uređaje komunalne infrastrukture na svom području na način propisan odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Pašman do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) nije ustrojila i ne vodi evidenciju komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj jedinica lokalne samouprave ustrojava i vodi evidenciju komunalne infrastrukture koja sadrži podatke 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 podatke 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. Prema podacima Općine Pašman, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti i voditi evidenciju komunalne infrastrukture koja će sadržavati propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju, unositi 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 Pašman, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige.

Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Pašman evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje nije vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Preporučuje se 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Pašman obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-naloz-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja.

Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Pašman je u svibnju 2018. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja, osim za djelatnosti pružanja usluga javnih tržnica na malo i usluga prijevoza putnika u javnom prometu.

U tablici broj 67 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Pašman, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 67

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Pašman, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje groblja i prijevoz pokojnika	Javna ustanova čiji je osnivač Općina Pašman
2.	Održavanje čistoće javnih površina	
3.	Odlaganje komunalnog otpada	
4.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Javna ustanova čiji je osnivač Općina Pašman ili pravna/fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
5.	Održavanje javnih površina	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
6.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	
7.	Održavanje javne rasvjete	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
8.	Usluge javnih tržnica na malo	-
9.	Prijevoz putnika u javnom prometu	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je u okviru komunalne djelatnosti održavanja groblja predviđena i djelatnost pružanja usluga prijevoza pokojnika, koja odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nije propisana kao komunalna djelatnost, nego je propisana usluga ukopa pokojnika kao zasebna uslužna komunalna djelatnost.

Odlukom o komunalnim djelatnostima kao komunalna djelatnost određena je djelatnost odlaganja komunalnog otpada, koja odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nije propisana kao komunalna djelatnost. Također, Odlukom o komunalnim djelatnostima određena je komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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. Za komunalnu djelatnost održavanja javne rasvjete određeno je da je može obavljati pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, a njezino obavljanje je povjereno vlastitoj javnoj ustanovi. Za komunalne djelatnosti pružanja usluga javnih tržnica na malo i prijevoza putnika u javnom prometu, koje su određene Odlukom o komunalnim djelatnostima, nije određen organizacijski oblik njihova obavljanja.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Pašman i organizacijski oblici njihova obavljanja utvrditi u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi. Preporučuje se uskladiti odredbe odluke o komunalnim djelatnostima kojima se uređuje obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete s organizacijskim oblikom obavljanja navedene komunalne djelatnosti.

Općina Pašman je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture u programima održavanja komunalne infrastrukture.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Pašman nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima te po izvorima njihova financiranja.

Općina Pašman je u prosincu 2019. donijela Odluku o komunalnom doprinosu, a u studenome 2018. odluke o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada određena je u iznosu od 7,50 kn/m³ za prve nekretnine obveznika koji neprekidno prebivaju na području Općine Pašman deset godina i više te u iznosu od 69,00 kn/m³ za druge građevine. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za ostale građevine određena je u iznosu od 30,00 kn/m³ za prve nekretnine obveznika koji neprekidno prebivaju na području Općine deset godina i više te u iznosu od 138,00 kn/m³ za druge građevine. Najviša jedinična vrijednost komunalnog doprinosa iznosi 10,0 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određeno je područje jedinstvene zone u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Pašman koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u iznosu od 3,60 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Pašman je u lipnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojem je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda.

Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Pašman ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Pašman u 2019. i 2020. obavljalo se šest komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega je jedna uslužna komunalna djelatnost. Općina Pašman obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje pet komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja i održavanje javne rasvjete povjerila je vlastitoj javnoj ustanovi. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Pašman za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 3.315.465,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Pašman je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 3.304.415,00 kn, što čini 99,7 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 68 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Pašman za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 68

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Pašman za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	322.964,00	351.656,00	108,9
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	75.000,00	75.000,00	100,0
	Ukupno	397.964,00	426.656,00	107,2

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture ostvareni su za izradu projektne dokumentacije te građenje i rekonstrukciju nerazvrstanih cesta i za uređenje plaže.

U tablici broj 69 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Pašman za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju programa.

Tablica broj 69

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Pašman za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	240.000,00	242.500,00	101,1
2.	Održavanje javnih površina	1.949.461,00	1.950.968,00	100,1
3.	Održavanje groblja	10.500,00	10.500,00	100,0
4.	Održavanje javne rasvjete	650.000,00	684.841,00	105,4
	Ukupno	2.849.961,00	2.888.809,00	101,4

Rashodi za održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Pašman ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinog jedinog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Pašman organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Pašman te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Pašman

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da Općina Pašman provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području 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 je obavljanje komunalnih djelatnosti organizirala na propisani način, da je organizirala i financirala građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da je nadzirala građenje i održavanje komunalne infrastrukture na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na to da nije ustrojena te se ne vodi evidencija komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na usklađenost odluke o komunalnim djelatnostima s organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti, na sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture, na izvještavanje o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Pašman **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Pašman

Općina Pašman očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Pašman. U očitovanju je navela da prihvaća naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju. U vezi s nalogom za ustrojavanje i vođenje evidencije komunalne infrastrukture koja će sadržavati propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, u očitovanju se navodi da je Općina Pašman u listopadu 2021. objavila evidenciju komunalne infrastrukture na svojim mrežnim stranicama te da radi na njezinu daljnjem vođenju, kao i na sređivanju vlasništva nad nerazvrstanim cestama, u postupku katastarske izmjere koji se trenutno provodi na njezinu području.

Općina Polača

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Polača utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 31 km², a obuhvaća četiri naselja s 1 468 stanovnika.

U tablici broj 70 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Polača po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 70

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Polača, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom			
				Općina Polača	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.)	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)	Podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Nerazvrstane ceste	Nerazvrstane ceste	75	0	0	0	75
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	1	1	0	0	0
		Pločnici	5	0	0	0	5
3.	Javne zelene površine	Parkovi	2	0	0	0	2
		Drvoredi	2	0	0	0	2
		Travnjaci	4	0	0	0	4
		Dječja igrališta s pripadajućom opremom	2	0	0	0	2
		Javni sportski i rekreacijski prostori	10	0	0	0	10
4.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	11	11	0	0	0
		Oglasne i druge ploče	23	18	1	0	4
5.	Javna rasvjeta	Trafostanice	14	0	0	0	14
	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	3	0	0	0	3
Ukupno			152	30	1	0	121

Općina Polača je do kolovoza 2020. evidentirala 152 građevine i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 30 ili 19,7 % u vlasništvu Općine, jedna ili 0,7 % u javnom vlasništvu, dok za 121 ili 79,6 % evidentiranih građevina i uređaja podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju komunalne infrastrukture.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Polača ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 152 građevine i uređaja komunalne infrastrukture. Prema odredbama članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu, evidencija komunalne infrastrukture treba sadržavati podatke 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 podatke 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. Evidencija komunalne infrastrukture Općine Polača sadrži podatke o nazivu i vrsti komunalne infrastrukture te o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se komunalna infrastruktura nalazi. Podaci o vlasništvu i osobi koja upravlja komunalnom infrastrukturom uneseni su u evidenciju za manji dio evidentirane komunalne infrastrukture, dok unošenje podataka 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 nije predviđeno.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Polača, u tijeku je provedba katastarske izmjere na njezinu području nakon čega će se provoditi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 njihovu dostavu nadležnom tijelu za katastar i nadležnom sudu radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže, nakon završetka katastarske izmjere za područje Općine Polača, poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Polača evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje nije vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Preporučuje se 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Polača obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Polača je u travnju 2019. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom je određeno jedanaest komunalnih djelatnosti, propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 71 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Polača, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 71

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Polača, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Polača
2.	Održavanje javnih zelenih površina	
3.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
4.	Održavanje groblja	
5.	Održavanje čistoće javnih površina	
6.	Usluge ukopa pokojnika	
7.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
8.	Usluge javnih tržnica na malo	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
9.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
10.	Održavanje nerazvrstanih cesta	
11.	Održavanje javne rasvjete	

Općina Polača je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture u programima održavanja komunalne infrastrukture.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Polača nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima te po izvorima njihova financiranja.

Općina Polača je u veljači 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 5,00 ili 10,00 kn/m³ za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada, ovisno o namjeni građevine, te u iznosu od 60,00 kn/m³ za ostale građevine. Vrijednost komunalnog doprinosa za ostale građevine iznosi 4,3 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi također je određena jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Polača koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te uvjeti zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u iznosu od 3,60 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Polača je u 2004. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018., a prema odredbi članka 130. Zakona o komunalnom gospodarstvu, koji je stupio na snagu u kolovozu 2018., jedinice lokalne samouprave trebale su donijeti novu odluku o komunalnom redu u roku od godine dana od stupanja Zakona na snagu, što Općina Polača nije učinila. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Polača ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže donijeti odluku o komunalnom redu kojom će se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Polača u 2019. i 2020. obavljalo se šest komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima. Općina Polača obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje četiri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja i održavanje čistoće javnih površina, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu, a dvije, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta i održavanje javne rasvjete, pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Polača za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 1.951.264,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Polača je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 992.881,00 kn, što čini 50,9 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 72 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Polača za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 72

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Polača za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	665.900,00	666.884,00	100,2
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	102.500,00	79.589,00	77,7
3.	Javna rasvjeta	368.000,00	263.819,00	71,7
4.	Groblja	30.000,00	2.134,00	7,1
	Ukupno	1.166.400,00	1.012.426,00	86,8

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture ostvareni su za radove na asfaltiranju pet nerazvrstanih cesta, izradu projektne dokumentacije i građenje dva nogostupa i pješačkog prilaza, građenje javne rasvjete na četiri lokacije u općinskim naseljima i građenje ogradnog zida na groblju.

U tablici broj 73 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Polača za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 73

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Polača za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	350.000,00	347.770,00	99,4
2.	Održavanje javnih površina	260.000,00	259.630,00	99,9
3.	Održavanje groblja	80.000,00	66.731,00	83,4
4.	Održavanje javne rasvjete	260.000,00	264.707,00	101,8
	Ukupno	950.000,00	938.838,00	98,8

Rashodi za održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i održavanje čistoće javnih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i održavanje čistoće javnih površina planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta i održavanje javne rasvjete ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, o vrsti i opsegu ugovorene komunalne djelatnosti i načinu određivanja njezine cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Polača ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Polača organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom.

Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Polača te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Polača

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Polača 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje propisanih podataka u evidenciju komunalne infrastrukture, kao i podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na izvještavanje o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Polača **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Polača

Općina Polača očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Polača. U očitovanju je navela da nema primjedbi na Nacrt izvješća te da će postupiti po nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Općina Poličnik

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Poličnik utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 82 km², a obuhvaća deset naselja s 4 469 stanovnika.

Općina Poličnik nije evidentirala građevine i uređaje komunalne infrastrukture na svom području na način propisan odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Poličnik do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) nije ustrojila i ne vodi evidenciju komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj jedinica lokalne samouprave ustrojava i vodi evidenciju komunalne infrastrukture koja sadrži podatke 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 podatke 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.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti i voditi evidenciju komunalne infrastrukture koja će sadržavati propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Poličnik, u tijeku je provedba katastarske izmjere na njezinu području nakon čega će se provoditi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 njihovu dostavu nadležnom tijelu za katastar i nadležnom sudu radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže, nakon završetka katastarske izmjere za područje Općine Poličnik, poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Poličnik, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Poličnik evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Poličnik obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Poličnik je u ožujku 2012. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima, a u ožujku 2015. i kolovozu 2017. njezine izmjene. Odlukom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 74 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Poličnik, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 74

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u
Općini Poličnik, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
1	2	3
1.	Održavanje čistoće	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Poličnik
2.	Održavanje javnih površina	
3.	Održavanje nerazvrstanih cesta	
4.	Tržnice na malo	
5.	Održavanje groblja	
6.	Prijevoz pokojnika	
7.	Održavanje javne rasvjete	
8.	Crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih i crnih jama	
9.	Upravljanje i održavanje javnih parkirališta	
10.	Oglašavanje	
11.	Održavanje spomen ploča i spomenika	
12.	Održavanje zgrada i objekata u javnoj funkciji	
13.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
14.	Održavanje sportskih objekata u vlasništvu Općine Poličnik	
15.	Ugradnja i održavanje komunalne opreme	
16.	Izvođenje manjih građevinskih radova	
17.	Gospodarenje građevinskim otpadom	
18.	Obavljanje poslova zimske službe	
19.	Opskrba pitkom vodom	
20.	Prijevoz putnika u javnom prometu	
21.	Skupljanje i odlaganje komunalnog otpada	
22.	Odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
23.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
24.	Obavljanje autotaksi službe	
25.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	
26.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Također, Odlukom o komunalnim djelatnostima kao komunalne djelatnosti određene su djelatnosti prijevoza pokojnika, opskrbe pitkom vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda te odvoza komunalnog otpada, koje odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nisu propisane kao komunalne djelatnosti. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Poličnik i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Poličnik je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora njihova financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programima građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i zgrade društvenog doma te za održavanje građevina za javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje odnosno održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Poličnik je u svibnju 2016. izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području za razdoblje od 2016. do 2019., a Općinsko vijeće ga je usvojilo u lipnju 2016.

Istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, predstavničkom tijelu su podnesena izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Općina Poličnik je u siječnju 2019. donijela Odluku o komunalnom doprinosu, u studenome 2018. odluke o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade, a u kolovozu 2019. izmjene Odluke o komunalnom doprinosu, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim građevinama ovisno o njihovoj namjeni, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 25,00 kn/m³ do 50,00 kn/m³ za poslovne te u iznosu od 40,00 kn/m³ do 50,00 kn/m³ za stambene građevine za koje se komunalni doprinos plaća. Najviša jedinična vrijednost komunalnog doprinosa iznosi 3,6 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja četiri zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine od važnosti za Općinu Poličnik koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 3,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Poličnik je u kolovozu 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Poličnik ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Poličnik u 2019. i 2020. obavljalo se deset komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su dvije uslužne komunalne djelatnosti. Općina Poličnik obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje osam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete, prigodno ukrašavanje općinskih naselja te na pružanje usluga ukopa pokojnika, povjerila je trgovačkom društvu čiji je osnivač. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije povjerila je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Općine Poličnik. Opći uvjeti isporuke nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine, a objavljeni su, zajedno s cjenikom, na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Poličnik, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Poličnik za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 9.597.432,00 kn, od čega se 780.100,00 kn odnosi na građenje građevina za javnu vodoopskrbu i zgrade društvenog doma te na održavanje građevina za javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 8.817.332,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva, od kojih su najznačajnije pomoći iz državnog proračuna i prihodi od poreza.

Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Poličnik je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 3.944.154,00 kn, što čini 44,7 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture. Pomoći iz državnog proračuna i prihodi od poreza korišteni su za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture u 2019. u iznosu od 4.409.896,00 kn, od čega se 3.212.871,00 kn odnosi na pomoći iz državnog proračuna, a 1.197.025,00 kn na prihode od poreza.

U tablici broj 75 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Poličnik za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 75

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Poličnik za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	4.618.000,00	5.140.996,00	111,3
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	12.500,00	12.500,00	100,0
3.	Javna rasvjeta	707.000,00	838.579,00	118,6
4.	Groblja	115.000,00	122.766,00	106,8
5.	Komunalna infrastruktura u stambenim zonama	150.000,00	243.688,00	162,5
6.	Komunalna infrastruktura u poslovnim zonama	97.500,00	107.500,00	110,3
7.	Građevine za javnu vodoopskrbu	604.000,00	719.628,00	119,2
8.	Zgrada društvenog doma	10.500,00	26.250,00	250,0
	Ukupno	6.314.500,00	7.211.907,00	114,2

Rashodi za građenje komunalne infrastrukture u stambenim zonama planirani su u iznosu od 150.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 243.688,00 kn, što je 93.688,00 kn ili 62,5 % više od plana, pri čemu izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana. U izvješću o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje komunalne infrastrukture u stambenim i poslovnim zonama kao zasebne stavke, a trebalo ih je iskazati u okviru rashoda za građenje komunalne infrastrukture na koju se odnose.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ostvarenih rashoda za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na planirane, u izvješćima o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture navoditi obrazloženje za odstupanje, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom. Preporučuje se u programima građenja komunalne infrastrukture i izvješćima o njihovom izvršenju planirane i ostvarene rashode iskazivati po vrstama komunalne infrastrukture na koje se odnose.

U tablici broj 76 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Poličnik za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 76

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Poličnik za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	690.000,00	823.840,00	119,4
2.	Održavanje javnih površina	93.000,00	124.312,00	133,7
3.	Održavanje groblja	20.000,00	0,00	0,0
4.	Održavanje čistoće javnih površina	460.000,00	561.625,00	122,1
5.	Održavanje javne rasvjete	620.000,00	683.881,00	110,3
6.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	38.000,00	66.645,00	175,4
7.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije	76.000,00	91.000,00	119,7
8.	Održavanje građevina za javnu odvodnju otpadnih voda	10.000,00	34.222,00	342,2
	Ukupno	2.007.000,00	2.385.525,00	118,9

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa unutar rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju 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 Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Rashodi za obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenog s pravnom osobom kojoj je povjereno njihovo obavljanje. Ugovor sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, vrsti i opsegu ugovorenih poslova, načinu određivanja njihove cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Poličnik ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Upravnog odjela za gospodarstvo, komunalno gospodarstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Poličnik organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Poličnik te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Poličnik

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da Općina Poličnik 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenik komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost koja se obavlja na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na to da nije ustrojena te se ne vodi evidencija komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Poličnik **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Poličnik

Općina Poličnik očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Poličnik. U očitovanju je navela da prihvaća dane naloge i preporuke te da će poduzeti potrebne radnje u cilju otklanjanja utvrđenih nedostataka. U očitovanju se također navodi da se veliki dio utvrđenih nedostataka otklanja kroz postupke katastarske izmjere i obnove zemljišnih knjiga, a radi smanjenja troškova vođenja evidencije komunalne infrastrukture, koja je u cjelini prezahtjevna i skupa.

Općina Posedarje

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Posedarje utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 78 km², a obuhvaća sedam naselja s 3 607 stanovnika.

U tablici broj 77 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Posedarje po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 77

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Posedarje, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Posedarje	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	75	1	74	0
2.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	3	0	3	0
	Ukupno		78	1	77	0

Općina Posedarje je evidentirala 78 građevina komunalne infrastrukture, od čega je jedna ili 1,3 % u vlasništvu Općine, a 77 ili 98,7 % u javnom vlasništvu.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Posedarje ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 78 građevina komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose propisani 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, ali ne i podaci 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, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Posedarje, Općina nije poduzimala aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, odnosno nije donosila odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljala geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Posedarje u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Posedarje, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Posedarje evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Posedarje obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Posedarje je u prosincu 2018. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima, a u siječnju 2020. njezine izmjene. Odlukom su, uz 13 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određene i tri druge djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova te na pružanje usluga crpljenja otpada iz sabirnih, crnih i septičkih jama. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Posedarje.

U tablici broj 78 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Posedarje, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 78

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Posedarje, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Komunalni linijski prijevoz putnika	Trgovačko društvo čiji je suosnivač Općina Posedarje
2.	Održavanje javnih zelenih površina	Vlastiti komunalni pogon
3.	Održavanje čistoće javnih površina	
4.	Usluge javnih tržnica na malo	
5.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	
6.	Usluge crpljenja otpada iz sabirnih, crnih i septičkih jama	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
7.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
8.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
9.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
10.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
11.	Održavanje groblja	
12.	Održavanje javne rasvjete	
13.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
14.	Usluge ukopa pokojnika	
15.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije	
16.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova	

Općina Posedarje je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za izradu prostornih planova i opskrbu vodom s hidranata, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje odnosno održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Posedarje nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima te po izvorima njihova financiranja.

Općina Posedarje je u siječnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su dvije zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 60,00 kn/m³, a za drugu zonu u iznosu od 40,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 4,3 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena je jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Posedarje koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te uvjeti zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 4,80 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Posedarje je u ožujku 2018. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda.

Odluka o komunalnom redu donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018., a prema odredbi članka 130. Zakona o komunalnom gospodarstvu, koji je stupio na snagu u kolovozu 2018., jedinice lokalne samouprave trebale su donijeti novu odluku o komunalnom redu u roku od godine dana od stupanja Zakona na snagu, što Općina Posedarje nije učinila. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Posedarje ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnom redu kojom će se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Posedarje u 2019. i 2020. obavljalo se osam komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su dvije uslužne komunalne djelatnosti. Općina Posedarje obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje četiri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama, povjerila je vlastitom komunalnom pogonu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta i održavanje javne rasvjete, povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, koja se odnosi na održavanje uređenih plaža, nije organizirano u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nego su je obavljali razni izvođači bez zaključivanja ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje obavljanje svih komunalnih djelatnosti na području Općine Posedarje organizirati u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući i održavanje uređenih plaža.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Obavljanje uslužne komunalne djelatnosti pružanja usluga parkiranja na uređenim javnim površinama povjereno je vlastitom komunalnom pogonu te je opće uvjete isporuke i cjenik navedene usluge donijela Općina Posedarje, ali opći uvjeti isporuke i cjenik nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Posedarje, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Posedarje za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 4.223.719,00 kn, od čega se 473.626,00 kn odnosi na izradu prostornih planova i opskrbu vodom s hidranata, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 3.750.093,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Posedarje je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 2.156.618,00 kn, što čini 57,5 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 79 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Posedarje za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 79

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Posedarje za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	739.822,00	378.231,00	51,1
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	268.750,00	248.750,00	92,6
3.	Javna parkirališta	261.400,00	259.027,00	99,1
4.	Javne zelene površine	538.000,00	528.454,00	98,2
5.	Građevine i uređaji javne namjene	64.000,00	62.625,00	97,9
6.	Javna rasvjeta	570.800,00	495.523,00	86,8
7.	Groblja	205.000,00	0,00	0,0
8.	Prostorno planiranje	20.000,00	29.750,00	148,8
	Ukupno	2.667.772,00	2.002.360,00	75,1

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 665.412,00 kn ili 25,0 % manje od plana, pri čemu se značajnija odstupanja odnose na rashode za građenje nerazvrstanih cesta i groblja, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

U tablici broj 80 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Posedarje za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 80

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Posedarje za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	350.000,00	346.375,00	99,0
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima (plaže)	300.750,00	304.960,00	101,4
3.	Održavanje javnih površina	375.000,00	388.331,00	103,6
4.	Održavanje groblja	45.000,00	39.102,00	86,9
5.	Održavanje javne rasvjete	590.000,00	698.715,00	118,4
6.	Opskrba vodom s hidranata	465.000,00	443.876,00	95,5
		2.125.750,00	2.221.359,00	104,5

Rashodi za održavanje javnih zelenih površina i održavanje čistoće javnih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih zelenih površina i održavanje čistoće javnih površina planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta i javne rasvjete ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovor o održavanju nerazvrstanih cesta sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, o vrsti i opsegu ugovorene komunalne djelatnosti i načinu određivanja njezine cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo. Ugovor o održavanju javne rasvjete sadrži sve propisane odredbe u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže u svim slučajevima povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Posedarje ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Posedarje organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Posedarje te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Posedarje

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Posedarje ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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 su opći uvjeti isporuke i cjenik komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost koja se obavlja na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na poduzimanje aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na organiziranje obavljanja komunalnih djelatnosti, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Posedarje **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Posedarje

Općina Posedarje očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Posedarje. U očitovanju je navela da se slaže s činjenicama opisanim u Nacrtu izvješće te da će se potruditi postupiti po danim nalogima i preporukama.

Općina Poveljana

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Poveljana utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 38 km², a obuhvaća jedno naselje sa 759 stanovnika.

Općina Poveljana nije evidentirala građevine i uređaje komunalne infrastrukture na svom području na način propisan odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Poveljana do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) nije ustrojila i ne vodi evidenciju komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj jedinica lokalne samouprave ustrojava i vodi evidenciju komunalne infrastrukture koja sadrži podatke 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 podatke 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.

Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti i voditi evidenciju komunalne infrastrukture koja će sadržavati propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Poveljana, Općina nije poduzimala aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, što nije u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Poveljana u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Poveljana, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Poveljana evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture, ali se ne vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje bi bila vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Preporučuje se 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna. Općina Poveljana nije obavila popis imovine i obveza koncem 2019.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje na kraju svake poslovne godine popisivati imovinu i obveze, 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Poveljana je u listopadu 2012. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 81 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Poveljana, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 81

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Poveljana, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje čistoće	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Poveljana
2.	Odlaganje komunalnog otpada	
3.	Održavanje javnih površina	
4.	Tržnice na malo	
5.	Održavanje groblja i prijevoz pokojnika	
6.	Usluge oglašavanja na javnim površinama i na nekretninama u vlasništvu Općine Poveljana	
7.	Održavanje javne rasvjete	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
8.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
9.	Održavanje nerazvrstanih cesta	
10.	Prijevoz putnika u javnom prometu	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Odlukom o komunalnim djelatnostima kao komunalna djelatnost određena je djelatnost odlaganja komunalnog otpada, koja odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nije propisana kao komunalna djelatnost. Također, Odlukom o komunalnim djelatnostima u okviru komunalne djelatnosti održavanja groblja predviđeno je i pružanje usluga prijevoza pokojnika, koja odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nije propisana kao komunalna djelatnost, nego je propisana usluga ukopa pokojnika kao zasebna uslužna komunalna djelatnost. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Poveljana i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Poveljana je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani ukupno po vrstama komunalne infrastrukture, ali ne i odvojeno za svaku građevinu i odvojeno prema izvoru njihova financiranja, što nije u skladu s odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se troškovi građenja komunalne infrastrukture u programu građenja komunalne infrastrukture iskazuju odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja. 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. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuju i opis i opseg poslova održavanja. Opis poslova održavanja odnosi se na određivanje, a opseg na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda te društvenih domova, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući iskaz troškova građenja odvojeno za svaku građevinu 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Poveljana nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području za posljednje četverogodišnje razdoblje.

Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

Općina Poveljana je u siječnju 2019. donijela Odluku o komunalnom doprinosu, u studenome 2020. Odluku o komunalnoj naknadi, a u studenome 2019. Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 120,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća i iznosi 8,7 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi također je određena jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Poveljana koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 6,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Poveljana je u studenome 2020. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provodi komunalni redar. U obavljanju nadzora komunalni redar donosi rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a može izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Poveljana ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Poveljana u 2019. i 2020. obavljalo se sedam komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, od čega je jedna uslužna komunalna djelatnost. Općina Poveljana obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje pet komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina te na pružanje usluga ukopa pokojnika, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javne rasvjete povjereno je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Obavljanje komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta nije organizirano u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima komunalnu djelatnost mogu obavljati trgovačko društvo i javna ustanova koje osniva jedinica lokalne samouprave ili više njih zajedno, služba odnosno vlastiti pogon koji osniva jedinica lokalne samouprave te pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji ili ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, nego su je obavljali razni izvoditelji bez zaključivanja ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje obavljanje svih komunalnih djelatnosti na području Općine Poveljana organizirati u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući i komunalnu djelatnost održavanja nerazvrstanih cesta.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Općine Poveljana. Opći uvjeti isporuke nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine, dok je cjenik objavljen na mrežnim stranicama Općine i isporučitelja usluge.

Državni ured za reviziju nalaže, uz objavljivanje cjenika, osigurati i javno objavljivanje općih uvjeta isporuke komunalne usluge za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Poveljana, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima Općine Poveljana, rashodi Općine za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 1.772.132,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Poveljana je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 1.368.806,00 kn, što čini 77,2 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Prema podacima Općine Poveljana, rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. planirani su u iznosu od 500.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 494.442,00 kn, što je 5.558,00 kn ili 1,1 % manje od plana, i u cijelosti se odnose na izradu projektne dokumentacije za građenje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 82 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Poveljana za 2019., prema podacima Općine.

Tablica broj 82

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Poveljana za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	525.000,00	532.115,00	101,4
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	403.000,00	410.207,00	101,8
3.	Održavanje javnih zelenih površina	105.000,00	100.625,00	95,8
4.	Održavanje čistoće javnih površina	50.000,00	50.625,00	101,3
5.	Održavanje javne rasvjete	140.000,00	142.818,00	102,0
6.	Nepredviđeni troškovi obavljanja komunalnih djelatnosti	47.000,00	41.300,00	87,9
	Ukupno	1.270.000,00	1.277.690,00	100,6

Rashodi za održavanje groblja iskazani su unutar rashoda za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima iako je navedena djelatnost odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima utvrđena kao zasebna komunalna djelatnost.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje groblja planirati i iskazivati kao zasebnu komunalnu djelatnost, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta i javne rasvjete ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovor o održavanju nerazvrstanih cesta sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, o vrsti i opsegu ugovorene komunalne djelatnosti i načinu određivanja njezine cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo. Ugovor o održavanju javne rasvjete sadrži sve propisane odredbe u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže u svim slučajevima povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Poveljana ima, a odnosi 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 financiranje zasniva se, između ostalog, i na informacijama o preferencijama stanovnika.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Upravnog odjela za prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalno gospodarstvo, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Poveljana organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom.

Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Poveljana

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Poveljana 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 su opći uvjeti isporuke i cjenik komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost koja se obavlja na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području.

Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji bitno utječu na upravljanje komunalnom infrastrukturom, a odnose se na to da nije ustrojena te se ne vodi evidencija komunalne infrastrukture i ne poduzimaju se aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na podnošenje propisanih izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu, na organiziranje obavljanja komunalnih djelatnosti, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost, na izvještavanje o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Poveljana **neučinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Poveljana

Općina Poveljana očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Poveljana. U očitovanju je navela da je svojim Statutom, u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, definirala ciljeve i djelokrug rada, pa time i obvezu upravljanja komunalnom infrastrukturom i vođenja evidencije cjelokupne komunalne infrastrukture na svom području, da je iz podataka o izvršavanju općinskih proračuna vidljivo da je Općina Poveljana uložila znatna sredstva za izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture, što je i navedeno u Nacrtu izvješća, ali da je propustila evidentirati u svojim poslovnim knjigama analitiku objekata održavanja te je iskazala samo financijske pokazatelje. U očitovanju se dalje navodi da objekte vodovoda i kanalizacije u svojim osnovnim sredstvima vodi trgovačko društvo u vlasništvu Općine te da je odvajanjem Općine Poveljana od Grada Paga niz objekata komunalne infrastrukture, posebice putevi, još uvijek u katastru i gruntovnici upisano kao vlasništvo grada Paga, što se rješava postupno, u skladu sa sporazumom između navedenih jedinica lokalne samouprave. U očitovanju se također navodi da je Općina Poveljana u fazi izrade svih evidencija prema preporukama navedenim u Nacrtu izvješća, što će dovršiti u razumnom roku, te da na sam Nacrt izvješća nema primjedbi i u cijelosti ga prihvaća.

Općina Preko

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Preko utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 55 km², a obuhvaća osam naselja s 3 805 stanovnika.

U tablici broj 83 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Preko po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine Preko u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 83

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Preko, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Preko	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	136	120	2	14
2.	Javna parkirališta	Parkirališta	9	2	5	2
3.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	15	0	5	10
4.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	4	0	1	3
Ukupno			164	122	13	29

Općina Preko je do kolovoza 2020. evidentirala 164 građevine i uređaja komunalne infrastrukture, od čega su 122 ili 74,4 % u vlasništvu Općine, 13 ili 7,9 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, dok se 29 ili 17,7 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Preko ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 164 građevine i uređaja komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose propisani 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 aktima s tim u vezi, ali ne i podaci o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Preko, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju nerazvrstanih cesta javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja nerazvrstanih cesta koji se dostavljaju nadležnom sudu i nadležnom tijelu za katastar radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture nije vidljivo koje su nerazvrstane ceste upisane u zemljišne knjige i evidentirane u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Preko.

Državni ured za reviziju nalaže, uz aktivnosti radi upisa i evidentiranja nerazvrstanih cesta, poduzimati aktivnosti radi upisa i druge komunalne infrastrukture na području Općine Preko u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Preko, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka.

Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Preko evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje nije vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Preporučuje se 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Preko obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja.

Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

- Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Preko je u travnju i srpnju 2017. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 84 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Preko, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 84

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Preko, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
1	2	
1.	Održavanje javnih površina	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Preko
2.	Održavanje groblja	
3.	Održavanje čistoće javnih površina	
4.	Upravljanje parkiralištima i njihovo održavanje	
5.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
6.	Održavanje vertikalne i horizontalne signalizacije	
7.	Održavanje plaža	
8.	Zimska služba	
9.	Obavljanje kamenoklesarskih i građevinsko-obrtničkih radova na održavanju javnih i javno-prometnih površina	
10.	Nabava, ugradnja i održavanje općinske opreme	
11.	Izvođenje manjih građevinskih radova	
12.	Uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba	
13.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
14.	Održavanje nerazvrstanih cesta	
15.	Održavanje javne rasvjete	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
16.	Usluge javnih tržnica na malo	
17.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Preko i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Preko je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture u programima održavanja komunalne infrastrukture.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Preko nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture, odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Općina Preko je u siječnju 2019. donijela Odluku o komunalnom doprinosu, a u studenome 2018. odluke o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su dvije zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 90,00 kn/m³, a za drugu zonu u iznosu od 60,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 6,5 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određene su tri zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Preko koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 6,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Preko je u studenome 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Preko sadrži odredbe kojima se propisuje građenje pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama i prema kojima je Općina dužna osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Preko u 2019. i 2020. obavljalo se devet komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su dvije uslužne komunalne djelatnosti. Općina Preko obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje osam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete, prigodno ukrašavanje općinskih naselja te na uslužnu djelatnost upravljanja parkiralištima, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge parkiranja na uređenim javnim površinama, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Općine Preko te su objavljeni na njezinim mrežnim stranicama, ali cjenik nije obavljen na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje cjenika komunalne usluge parkiranja na uređenim javnim površinama na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Preko za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 3.195.294,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Preko je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 5.208.307,00 kn, što je 2.013.013,00 kn ili 63,0 % više od ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Prema odredbi članka 91. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalna naknada je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave koji se koristi za financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, ako se time ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture. Općinsko vijeće Općine Preko u 2019. nije donijelo odluku o korištenju sredstava komunalne naknade za druge propisane namjene, koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, odnosno nije utvrdilo da se korištenjem značajnog dijela sredstava komunalne naknade za te namjene ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade koristiti za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture. Nalaže se sredstva komunalne naknade za druge propisane namjene, koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, koristiti 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, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

U tablici broj 85 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Preko za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 85

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Preko za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	1.050.000,00	127.497,00	12,2
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	1.800.000,00	408.834,00	22,7
3.	Javna rasvjeta	800.000,00	11.875,00	1,5
4.	Groblja	1.500.000,00	24.875,00	1,7
	Ukupno	5.150.000,00	573.081,00	11,1

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 4.576.919,00 kn ili 88,9 % manje od plana. Prema obrazloženju iz izvješća o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. do odstupanja od plana došlo je zbog kašnjenja u izradi projektne dokumentacije, prouzročeno dugotrajnošću postupaka rješavanja imovinsko pravnih odnosa, te je izvođenje radova odgođeno za narednu godinu.

U tablici broj 86 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Preko za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 86

Izvršenje programa održavanje komunalne infrastrukture Općine Preko za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	250.000,00	262.357,00	105,0
2.	Održavanje javnih površina i groblja	1.260.000,00	1.660.382,00	131,8
3.	Održavanje javne rasvjete	710.000,00	699.474,00	98,5
	Ukupno	2.220.000,00	2.622.213,00	118,1

Rashodi za održavanje javnih površina i groblja ostvareni su 400.382,00 kn ili 31,8 % više od plana, pri čemu izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za prekoračenje plana.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ili prekoračenja 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 ili prekoračenje plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom, kao što je to učinjeno u izvješću o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture za 2019.

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina i prigodno ukrašavanje općinskih naselja planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje javnih površina i groblja, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanja javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina te održavanje groblja planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Preko ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinog jedinog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Preko organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Preko te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Preko

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Preko 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenik komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost koja se obavlja na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru u evidenciju komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluke o komunalnim djelatnostima s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa održavanja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost, na korištenje sredstava komunalne naknade za propisane namjene koje se ne odnose na građenje i održavanje komunalne infrastrukture, na izvještavanje o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Preko **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Preko

Općina Preko očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Preko. U očitovanju je navela da prihvaća Nacrt izvješća te da će postupiti po danim nalogima i preporukama.

Općina Privlaka

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Privlaka utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 11 km², a obuhvaća jedno naselje s 2 253 stanovnika.

U tablici broj 87 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Privlaka po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine Privlaka u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 87

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Privlaka, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Privlaka	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	160	160	0	0
2.	Javne zelene površine	Javni sportski i rekreacijski prostori	3	3	0	0
3.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	1	1	0	0
Ukupno			164	164	0	0

Općina Privlaka je do kolovoza 2020. evidentirala 164 građevine komunalne infrastrukture, koje su u vlasništvu Općine.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Privlaka ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 164 građevine 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 imovinskopравnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi, kako je propisano odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Privlaka, Općina nije poduzimala aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, odnosno nije donosila odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljala geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Privlaka u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Privlaka, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci.

Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Privlaka evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Privlaka obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Privlaka je u lipnju 2015. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima, a u ožujku 2018. i travnju 2019. njezine izmjene. Odlukom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 88 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Privlaka, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 88

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Privlaka, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje javnih površina	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Privlaka
2.	Održavanje groblja	
3.	Održavanje čistoće javnih površina	
4.	Upravljanje parkiralištima i njihovo održavanje	
5.	Održavanje vertikalne i horizontalne signalizacije	
6.	Održavanje plaža	
7.	Zimska služba	
8.	Obavljanje kamenoklesarskih i građevinsko-obrtničkih radova na održavanju javnih i javno-prometnih površina	
9.	Nabava, ugradnja i održavanje općinske opreme	
10.	Izvođenje manjih građevinskih radova	
11.	Uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba	
12.	Usluge javnih tržnica na malo	
13.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
14.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Privlaka i pravna/fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
15.	Usluge crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
16.	Održavanje javne rasvjete	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
17.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	
18.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova	
19.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Privlaka i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Privlaka je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programima građenja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu odvodnju otpadnih voda i rekonstrukciju dječjeg vrtića i za održavanje građevina za javnu vodoopskrbu te sportskih i drugih građevina, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Privlaka nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu. U izvješću o radu načelnika za 2019. naveden je opis obavljenih poslova održavanja komunalne infrastrukture, ali bez podataka o troškovima održavanja po pojedinim komunalnim djelatnostima i izvorima njihova financiranja.

Državni ured za reviziju nalaže podnositi izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture te ih objavljivati u službenom glasilu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se u navedenim izvješćima troškove građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture iskazivati po pojedinim vrstama komunalne infrastrukture odnosno djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja, te u odnosu na planirane iznose iz programa građenja odnosno održavanja.

Općina Privlaka je u siječnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade, a u i veljači 2019. izmjene odluka o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 10,00 kn/m³ do 120,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća, ovisno o njezinoj namjeni i veličini. Najviša jedinična vrijednost komunalnog doprinosa iznosi 8,7 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određene su dvije zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Privlaka koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 6,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Privlaka je u kolovozu 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda u slučaju njihova počinjenja. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Privlaka sadrži odredbe kojima se propisuje građenje pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, ali ne i odredbe kojima bi se osigurala mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama.

Državni ured za reviziju nalaže odlukom o komunalnom redu, uz građenje građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, osigurati i mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Privlaka u 2019. i 2020. obavljalo se 14 komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Općina Privlaka obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje osam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina, održavanje plaža, nabavu, ugradnju i održavanje općinske opreme te na pružanje usluga ukopa pokojnika, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje četiri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javne rasvjete, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova i prigodno ukrašavanje općinskih naselja, povjereno je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Pružanje usluga crpljenja, odvoza i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama povjereno je fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji koji je zaključen za razdoblje od rujna 2019. do rujna 2021., uz ugovaranje godišnje naknade za koncesiju u iznosu od 5.500,00 kn.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga ukopa pokojnika i usluga crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, odnosno fizičkoj osobi na temelju ugovora o koncesiji, doneseni su uz suglasnost Općine Privlaka, ali nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine odnosno isporučitelja usluge ukopa pokojnika, dok isporučitelj usluge crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama nema mrežne stranice. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Privlaka, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019., rashodi Općine Privlaka za izvršenje programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su u iznosu od 10.197.209,00 kn, od čega se 2.445.918,00 kn odnosi na građenje građevina za javnu odvodnju otpadnih voda i rekonstrukciju dječjeg vrtića i na održavanje građevina za javnu vodoopskrbu te sportskih i drugih građevina, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 7.751.291,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Privlaka je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 5.877.933,00 kn, što čini 75,8 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 89 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Privlaka za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 89

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Privlaka za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Otkup zemljišta za građenje komunalne infrastrukture	300.000,00	0,00	0,0
2.	Izrada dokumenata pripreme i planiranja	45.000,00	0,00	0,0
3.	Građenje komunalne infrastrukture	910.000,00	160.110,00	17,6
4.	Građenje građevina za javnu odvodnju otpadnih voda	3.500.000,00	1.233.444,00	35,3
5.	Rekonstrukcija dječjeg vrtića	289.000,00	288.250,00	99,7
	Ukupno	5.044.000,00	1.681.804,00	33,4

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 3.362.196,00 kn ili 66,7 % manje od plana, pri čemu većina stavki nije izvršena ili je izvršena u iznosima znatno manjim od plana, a izvješće o izvršenju proračuna ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana. Također, planirani rashodi za građenje komunalne infrastrukture iskazani u programu građenja komunalne infrastrukture za 2019. i izvješću o izvršenju proračuna za 2019. nisu usklađeni. Tako su planirani rashodi za građenje komunalne infrastrukture u programu građenja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 6.968.200,00 kn, a u izvješću o izvršenju proračuna u iznosu od 5.044.000,00 kn. Pojedine aktivnosti i planirani iznosi za njihovu provedbu navedeni u programu građenja komunalne infrastrukture nisu navedeni u izvješću o izvršenju proračuna i obrnuto.

U tablici broj 90 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Privlaka za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 90

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Privlaka za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	820.000,00	733.366,00	89,4
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	2.210.000,00	1.920.644,00	86,9
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	435.000,00	203.017,00	46,7
4.	Održavanje javnih zelenih površina	940.000,00	790.821,00	84,1
5.	Održavanje čistoće javnih površina	100.000,00	84.787,00	84,8
6.	Održavanje plaža	3.450.816,00	1.159.839,00	33,6
7.	Nabava, ugradnja i održavanje općinske opreme	90.000,00	63.319,00	70,4
8.	Materijal i gorivo za održavanje komunalne infrastrukture	62.000,00	50.021,00	80,7
9.	Usluge vlastitog komunalnog društva	100.000,00	80.669,00	80,7
10.	Održavanje javne rasvjete	2.520.000,00	2.365.325,00	93,9
11.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	75.000,00	66.285,00	88,4
12.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova	15.000,00	7.500,00	50,0
13.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	80.000,00	65.588,00	82,0
14.	Održavanje građevina za javnu vodoopskrbu	710.000,00	485.298,00	68,4
15.	Održavanje sportskih i drugih građevina	650.000,00	438.926,00	67,5
	Ukupno	12.257.816,00	8.515.405,00	69,5

Rashodi za izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 3.742.411,00 kn ili 30,5 % manje od plana, pri čemu se značajnije odstupanje odnosi na izvršenje rashoda za održavanje plaža i obalnog pojasa, a izvješće o izvršenju proračuna također ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana. U programu održavanja komunalne infrastrukture i izvješću o izvršenju proračuna iskazani su rashodi za materijal i gorivo za održavanje komunalne infrastrukture i usluge vlastitog komunalnog društva kao zasebne stavke, a trebalo ih je iskazati u okviru komunalnih djelatnosti na koje se odnose. Pojedine aktivnosti i planirani iznosi za njihovu provedbu navedeni u programu održavanja komunalne infrastrukture također nisu navedeni u izvješću o izvršenju proračuna i obrnuto.

Državni ured za reviziju preporučuje 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. Preporučuje se u programima održavanja komunalne infrastrukture i izvješćima o njihovom izvršenju planirane i ostvarene rashode iskazivati po komunalnim djelatnostima na koje se odnose te 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.

Rashodi za održavanje javne rasvjete, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova i prigodno ukrašavanje općinskih naselja ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjerenje obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti.

Ugovori sadrže odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih komunalnih djelatnosti te načinu određivanja njihove cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Privlaka ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Privlaka organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Privlaka te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Privlaka

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Privlaka ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na poduzimanje aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluke o komunalnim djelatnostima s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture, na podnošenje propisanih izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužne komunalne djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost organiziranja i financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture s donesenim programima građenja i održavanja, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Privlaka **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Privlaka

Općina Privlaka očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Privlaka. U očitovanju je navela da prihvaća činjenice opisane u Nacrtu izvješća te se obvezuje ubuduće postupati u skladu s nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Općina Ražanac

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Ražanac utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 70 km², a obuhvaća osam naselja s 2 940 stanovnika.

U tablici broj 91 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Ražanac po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine Ražanac u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 91

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Ražanac, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Ražanac	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	431	431	0	0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	1	1	0	0
		Uređene plaže	11	0	11	0
		Pješačke staze	2	1	1	0
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	4	4	0	0
4.	Javne zelene površine	Parkovi	1	0	1	0
		Dječja igrališta	1	1	0	0
5.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	7	7	0	0
Ukupno			458	445	13	0

Općina Ražanac je do kolovoza 2020. evidentirala 458 građevina komunalne infrastrukture, od čega je 445 ili 97,2 % u vlasništvu Općine, a 13 ili 2,8 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Ražanac ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 145 građevina 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 imovinskopравnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi, kako je propisano odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Općina Ražanac provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru te su, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture, od 445 građevina komunalne infrastrukture koje se nalaze na zemljištu u vlasništvu Općine, njih 432 upisane u zemljišne knjige i evidentirane u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te i dalje provoditi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Ražanac evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna. Općina Ražanac nije obavila popis imovine i obveza koncem 2019.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje na kraju svake poslovne godine popisivati imovinu i obveze, 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Ražanac je u studenome 2018. donijela Odluku o osnivanju vlastitog pogona za obavljanje komunalnih djelatnosti, a u srpnju 2017. Odluku o obavljanju komunalnog linijskog prijevoza putnika na području Općine, kojima je određeno 13 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, koje se obavljaju na području Općine te organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 92 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Ražanac, prema navedenim odlukama.

Tablica broj 92

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Ražanac, prema odlukama o obavljanju komunalnih djelatnosti

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema odlukama o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Vlastiti komunalni pogon
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
4.	Održavanje javnih zelenih površina	
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
6.	Održavanje groblja	
7.	Održavanje čistoće javnih površina	
8.	Održavanje javne rasvjete	
9.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
10.	Usluge javnih tržnica na malo	
11.	Usluge ukopa pokojnika	
12.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	
13.	Komunalni linijski prijevoz putnika	Trgovačko društvo čiji je suosnivač Općina Ražanac

Odlukom o osnivanju vlastitog pogona za obavljanje komunalnih djelatnosti određeno je da će komunalne djelatnosti koje se odnose na održavanje javne rasvjete i usluge ukopa pokojnika obavljati vlastiti komunalni pogon, a njihovo obavljanje je povjereno pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Iako odredbom članka 44. Zakona o komunalnim gospodarstvu nije propisano da se pravo obavljanja komunalne djelatnosti pružanja usluga ukopa pokojnika može steći koncesijom, kao što je to učinjeno za sve druge uslužne komunalne djelatnosti, Državni ured za reviziju mišljenja je da je povjeravanje obavljanja komunalne djelatnosti pružanja usluga ukopa pokojnika na temelju ugovora o koncesiji pogodniji organizacijski oblik njezina obavljanja nego na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti jer se radi o uslužnoj komunalnoj djelatnosti čijim bi obavljanjem koncesionar ostvario prihode, naplatom cijene komunalne usluge, iz kojih bi mogao plaćati koncesijsku naknadu.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima u kojoj će se uskladiti odredbe kojima će se urediti obavljanje komunalnih djelatnosti na području Općine Ražanac s organizacijskim oblicima njihova obavljanja.

Općina Ražanac je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora njihova financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za građenje poslovne zone, građevina za javnu vodoopskrbu, zgrade društvenog doma i prostorija mjesnog odbora te za održavanje građevina za javnu vodoopskrbu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje odnosno održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi za svaku kalendarsku godinu i to tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući opseg poslova održavanja u programima održavanja. 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje.

Općina Ražanac nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

Općina Ražanac je u ožujku 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade, a u svibnju 2019. izmjene Odluke o komunalnoj naknadi, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su dvije zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 50,00 kn/m³ do 110,00 kn/m³, a za drugu zonu u iznosu od 40,00 kn/m³ do 80,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća, ovisno o njezinoj veličini. Najviša jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 8,0 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja četiri zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Ražanac koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 4,80 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Ražanac je u lipnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, korištenje površina javne namjene i održavanje reda i čistoće na njima, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Ražanac sadrži odredbe prema kojima se mora osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Ražanac u 2019. i 2020. obavljalo se devet komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i odlukama o komunalnim djelatnostima, od čega su dvije uslužne komunalne djelatnosti. Općina Ražanac obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. 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 komunalnom pogonu. Obavljanje dviju komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje čistoće javnih površina i pružanje usluga komunalnog linijskog prijevoza putnika, povjerila trgovačkim društvima čiji je suosnivač zajedno s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje tri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javne rasvjete, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije i pružanje usluga ukopa pokojnika povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno pravnoj osobi, doneseni su uz suglasnost Općine Ražanac, ali nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine, dok isporučitelj komunalne usluge nema mrežne stranice. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Ražanac, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019., rashodi Općine Ražanac za izvršenje programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su u iznosu od 5.436.168,00 kn, od čega se 93.074,00 kn odnosi na građenje i održavanje građevina za javnu vodoopskrbu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 5.343.094,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Ražanac je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, koja su također namijenjena za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, ostvarila u iznosu od 793.153,00 kn, što čini 14,8 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 93 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Ražanac za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 93

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Ražanac za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	1.583.420,00	1.339.745,00	84,6
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	555.000,00	0,00	0,0
3.	Javne zelene površine	925.000,00	591.246,00	63,9
4.	Građevine i uređaji javne namjene	187.500,00	86.250,00	46,0
5.	Javna rasvjeta	150.000,00	131.496,00	87,7
6.	Groblje	1.355.000,00	754.039,00	55,7
7.	Građevine za javnu vodoopskrbu	150.000,00	59.250,00	39,5
	Ukupno	4.905.920,00	2.962.026,00	60,4

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 1.943.894,00 kn ili 39,6 % manje od plana, pri čemu je većina stavki ostvarena u iznosima znatno manjim od plana ili nije ostvarena, a izvješće o izvršenju proračuna ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ostvarenih rashoda za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na planirane, u izvješćima o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture navoditi obrazloženje za odstupanje, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

U tablici broj 94 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Ražanac za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 94

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Ražanac za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	643.500,00	480.885,00	74,7
2.	Održavanje javnih površina	741.500,00	540.572,00	72,9
3.	Održavanje groblja	73.000,00	10.625,00	14,6
4.	Održavanje čistoće javnih površina	320.000,00	351.208,00	109,8
5.	Održavanje javne rasvjete	912.500,00	987.247,00	108,2
6.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	62.000,00	69.781,00	112,6
7.	Održavanje građevina za javnu vodoopskrbu	37.500,00	33.824,00	90,2
	Ukupno	2.790.000,00	2.474.142,00	88,7

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju proračuna unutar rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i odlukama o komunalnim djelatnostima utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti. Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije odlukama o komunalnim djelatnostima nije određeno kao djelatnost koja se smatra komunalnom djelatnošću te nije propisan organizacijski oblik njezina obavljanja.

Državni ured za reviziju 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 Zakona o komunalnom gospodarstvu i odlukom o komunalnim djelatnostima. Preporučuje se odlukom o komunalnim djelatnostima odrediti sve komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Ražanac i organizacijske oblike njihova obavljanja.

Rashodi za održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovor o obavljanju poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, o vrsti i opsegu ugovorene komunalne djelatnosti i načinu određivanja njezine cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo. Ugovor o održavanju javne rasvjete sadrži sve propisane odredbe u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže u svim slučajevima povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Ražanac ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Upravnog odjela za gospodarstvo, komunalno gospodarstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Ražanac organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprijeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedene analize i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana, o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Ražanac te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Ražanac

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Ražanac ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da je donijela odluke o komunalnim djelatnostima kojima 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenik komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost koja se obavlja na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na podnošenje propisanih izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Ražanac **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Ražanac

Općina Ražanac očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Ražanac. U očitovanju je navela da se slaže s Nacrtom izvješća te da će postupiti po nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Općina Sali

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Sali utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 127 km², a obuhvaća 12 naselja s 1 698 stanovnika.

U tablici broj 95 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Sali po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 95

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Sali, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom			
				Općina Sali	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)	Podaci o vlasništvu nisu uneseni u evidenciju
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Nerazvrstane ceste	Nerazvrstane ceste	861	0	0	0	861
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Javne stube	1	0	0	0	1
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	3	0	0	0	3
4.	Javne zelene površine	Parkovi	1	0	0	0	1
		Javni sportski i rekreacijski prostori	5	0	0	0	5
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	1	0	0	0	1
6.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	5	0	0	0	5
7.	Građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza	Građevine za prihvat i otpremanje putnika u javnom prijevozu (čekaonice u trajektnim pristaništima, helidrom)	4	0	0	0	4
Ukupno			881	0	0	0	881

Općina Sali je do kolovoza 2020. evidentirala 881 građevinu komunalne infrastrukture na svom području. Evidencija ne sadrži podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom. Osim građevina iz tablice broj 95, evidentirana je još 21 građevina, a odnose se na škole, ambulante, društvene domove i druge građevine koje ne služe za obavljanje komunalnih djelatnosti te prema odredbama članaka 59. i 60. Zakona o komunalnom gospodarstvu nisu komunalna infrastruktura.

Državni ured za reviziju preporučuje u evidenciji komunalne infrastrukture evidentirati samo građevine, uređaje i predmete koji se odnose na komunalnu infrastrukturu propisanu odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Sali ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 881 građevinu i uređaj komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose propisani podaci o nazivu i vrsti komunalne infrastrukture te o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se komunalna infrastruktura nalazi, ali ne i podaci o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom i osobi koja njome upravlja te 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, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Sali, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i njihovo dostavljanje nadležnom sudu radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Propisani podaci o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom ne unose se u evidenciju komunalne infrastrukture te iz evidencije nije vidljivo koja je komunalna infrastruktura upisana u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Sali. Prema odredbi članka 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalna infrastruktura evidentira se i u katastru, i to na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi, koje nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom, i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista u zemljišnu knjigu.

Državni ured za reviziju nalaže, uz aktivnosti radi upisa u zemljišne knjige, poduzimati i aktivnosti radi evidentiranja komunalne infrastrukture na području Općine Sali u katastru, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Sali, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Sali evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Sali obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja.

Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Sali je u ožujku 2012. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima, a u srpnju 2017. i ožujku 2018. njezine izmjene. Odlukom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 96 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Sali, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 96

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Sali, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje javnih površina	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Sali
2.	Održavanje groblja	
3.	Održavanje čistoće javnih površina	
4.	Održavanje javne rasvjete	
5.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
6.	Usluge javnih tržnica na malo	
7.	Odlaganje komunalnog otpada	
8.	Održavanje plaža i obale	
9.	Održavanje oglasnih mjesta	
10.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
11.	Ugradnja i održavanje komunalne opreme	
12.	Izvođenje manjih građevinskih radova i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba za potrebe Općine	
13.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
14.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
15.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
16.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Odlukom o komunalnim djelatnostima određena je i djelatnost odlaganja komunalnog otpada koja prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi više nije komunalna djelatnost. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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. Općina Sali je obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizirala u skladu s Odlukom o komunalnim djelatnostima, osim komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta za koju je određeno da je može obavljati pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, a njezino obavljanje je povjereno vlastitom trgovačkom društvu.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Sali odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi te uskladiti odredbe kojima će se urediti obavljanje komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta s organizacijskim oblikom obavljanja navedene komunalne djelatnosti.

Općina Sali je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programu građenja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Sali nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

Općina Sali je u svibnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu i o komunalnoj naknadi, a u studenome 2019. Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te uvjeti i razlozi za djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 80,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća i iznosi 5,8 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određene su tri zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Sali koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te uvjeti zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 4,20 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Sali je u rujnu 2018. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Sali ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost, osim što je propisana obveza obilježavanja parkirališnih mjesta za vozila osoba s invaliditetom na javnim parkiralištima.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Sali u 2019. i 2020. obavljalo se devet komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega je jedna uslužna komunalna djelatnost. Općina Sali obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje sedam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete i održavanje plaža i obale povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije povjereno je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019., rashodi Općine Sali za izvršenje programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su u iznosu od 2.924.807,00 kn, od čega se 130.000,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 2.794.807,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Sali je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 910.777,00 kn, što čini 32,6 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 97 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Sali za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 97

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Sali za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Građenje nerazvrstanih cesta	200.000,00	196.562,00	98,3
2.	Građenje javnih površina	590.000,00	554.260,00	94,0
3.	Građenje javne rasvjete	50.000,00	41.023,00	82,1
4.	Građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda	130.000,00	130.000,00	100,0
	Ukupno	970.000,00	921.845,00	95,1

Rashodi za građenje komunalne infrastrukture ostvareni su za izgradnju protupožarnih putova i parkirališta, uređenje obale, nabavu i ugradnju rasvjetnih tijela na uređajima javne rasvjete i izradu projektne dokumentacije za izgradnju građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda.

U tablici broj 98 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Sali za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 98

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Sali za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	1.205.000,00	1.012.698,00	84,1
2.	Održavanje javnih površina	480.000,00	456.191,00	95,0
3.	Održavanje groblja	30.000,00	0,00	0,0
4.	Održavanje javne rasvjete	450.000,00	411.908,00	91,5
5.	Održavanje plaža i obale	200.000,00	45.411,00	22,7
6.	Gospodarenje otpadom	118.000,00	76.754,00	65,1
	Ukupno	2.483.000,00	2.002.962,00	80,7

Rashodi za izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 480.038,00 kn ili 19,3 % manje od plana, pri čemu se značajnija odstupanja odnose na rashode za održavanje groblja, održavanje plaža i obale te za gospodarenje otpadom, a izvješće o izvršenju proračuna ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju proračuna u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenog s pravnom osobom kojoj je povjereno obavljanje navedene komunalne djelatnosti. Ugovor sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, o vrsti i opsegu ugovorene komunalne djelatnosti i načinu određivanja njezine cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Sali ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Sali organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Sali te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Sali

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Sali ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige, 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, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje propisanih podataka u evidenciju komunalne infrastrukture, kao i podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige, na to da se ne poduzimaju aktivnosti radi evidentiranja komunalne infrastrukture u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na usklađenost odluke o komunalnim djelatnostima s organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na podnošenje propisanih izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu, na izvještavanje o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Sali **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Sali

Općina Sali očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Sali. U očitovanju je navela da prihvaća činjenice opisane u Nacrtu izvješća te da će postupiti po nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Općina Stankovci

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Stankovci utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 82 km², a obuhvaća sedam naselja s 2 003 stanovnika.

U tablici broj 99 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Stankovci po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine Stankovci u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 99

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Stankovci, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Stankovci	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.)	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	126	6	117	3
2.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	5	0	2	3
	Ukupno		131	6	119	6

Općina Stankovci je do kolovoza 2020. evidentirala 131 građevinu komunalne infrastrukture, od čega je šest ili 4,6 % u vlasništvu Općine, 119 ili 90,8 % u javnom vlasništvu, dok se šest ili 4,6 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Stankovci ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 131 građevinu 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 imovinskopравnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi, kako je propisano odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Stankovci, u tijeku je provedba katastarske izmjere na njezinu području nakon čega će se provoditi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 njihovu dostavu nadležnom tijelu za katastar i nadležnom sudu radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže, nakon završetka katastarske izmjere za područje Općine Stankovci, poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Stankovci, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Stankovci evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Stankovci obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Stankovci je u prosincu 2011. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 100 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Stankovci, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 100

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u
Općini Stankovci, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
1	2	
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Stankovci
2.	Održavanje i čišćenje javnih površina	
3.	Održavanje groblja	
4.	Održavanje javne rasvjete	
5.	Prikupljanje glomaznog komunalnog otpada	
6.	Održavanje poljskih putova	
7.	Čišćenje i uređenje bunara	
8.	Čišćenje snijega i leda	
9.	Održavanje oglasnih mjesta	
10.	Čišćenje autobusnih stajališta, rasvjetnih stupova i ostalih općinskih građevina od plakata i slično	
11.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
12.	Ugradnja i održavanje komunalne opreme	
13.	Izvođenje manjih građevinskih radova	
14.	Održavanje krematorija i prijevoz pokojnika	
15.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
16.	Skupljanje i odvoz komunalnog otpada	
17.	Usluge crpljenja, odvoza i zbrinjavanja fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama	
18.	Usluge javnih tržnica na malo	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
19.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	
20.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	
21.	Opskrba pitkom vodom	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja i čišćenja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanja javnih zelenih površina i održavanja čistoće javnih površina koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Također, Odlukom o komunalnim djelatnostima kao komunalne djelatnosti određene su djelatnosti prijevoza pokojnika, skupljanja i odvoza komunalnog otpada i opskrbe pitkom vodom, koje odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nisu propisane kao komunalne djelatnosti. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Odlukom o komunalnim djelatnostima predviđeno je obavljanje komunalnih djelatnosti pružanja usluga javnih tržnica na malo i obavljanja dimnjačarskih poslova povjeravanjem pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, iako se radi o uslužnim komunalnim djelatnostima, za koje se pravo obavljanja i pravo korištenja komunalne infrastrukture radi njihova obavljanja, prema odredbama članka 44. Zakona o komunalnom gospodarstvu, može steći koncesijom, pri čemu jedinica lokalne samouprave, kao davatelj koncesije, naplaćuje naknadu za koncesiju.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Stankovci i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Stankovci je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani ukupno po pojedinim vrstama komunalne infrastrukture te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, ali ne i odvojeno za svaku građevinu komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj se troškovi građenja iskazuju i odvojeno za svaku građevinu komunalne infrastrukture. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programu građenja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani su rashodi za javnu vodoopskrbu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući procjenu troškova građenja komunalne infrastrukture za svaku građevinu komunalne infrastrukture odvojeno u programima građenja 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Stankovci nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja nisu objavljena u službenom glasilu, što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojima je propisano da se izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture objavljuju u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave. Izvješće o izvršenju programa građenja sadrži iskaz troškova građenja po pojedinim vrstama komunalne infrastrukture i izvorima njihova financiranja, ali ne i po građevinama komunalne infrastrukture, dok izvješće o izvršenju programa održavanja sadrži iskaz troškova građenja po pojedinim komunalnim djelatnostima i vrstama radova te po izvorima njihova financiranja.

Državni ured za reviziju nalaže izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture, koja se podnose predstavničkom tijelu, objavljivati u službenom glasilu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Općina Stankovci je u siječnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu i o komunalnoj naknadi, a u prosincu 2018. odluku o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 1,00 kn/m³ za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada te u iznosu od 20,00 kn/m³ za druge građevine. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za druge građevine iznosi 1,5 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi također je određena jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Stankovci koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 2,40 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Stankovci je u studenome 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Prema Odluci o komunalnom redu nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari, ali Općina Stankovci nema komunalnog redara. Prema obrazloženju Općine Stankovci, zbog izostanka značajnijeg interesa za korištenjem površina javne namjene za gospodarske i druge svrhe, rizik kršenja komunalnog reda na njezinu području je neznatan te Općina nema potrebu za komunalnim redarom. U slučaju potrebe za provođenjem mjera uspostave i održavanja komunalnog reda, navedene poslove obavljaju zamjenik općinskog načelnika i pročelnik Jedinstvenog upravnog odjela.

Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Stankovci ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Stankovci u 2019. i 2020. obavljalo se osam komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega je jedna uslužna komunalna djelatnost. Općina Stankovci obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje šest komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje javne rasvjete i čišćenje autobusnih stajališta povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je pravnoj osobi na temelju ugovora o koncesiji koji je zaključen za razdoblje od siječnja 2018. do prosinca 2022., uz ugovaranje godišnje naknade za koncesiju u iznosu od 1.000,00 kn. Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije povjereno je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno pravnoj osobi na temelju ugovora o koncesiji, doneseni su uz suglasnost Općine Stankovci, ali nisu objavljeni na mrežnim stranicama Općine, odnosno isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Stankovci, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Stankovci za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 2.976.862,00 kn, od čega se 64.284,00 kn odnosi na rashode za javnu vodoopskrbu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 2.912.578,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva, od kojih su najznačajnije pomoći iz državnog proračuna. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Stankovci je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 317.625,00 kn, što čini 10,9 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture. Pomoći iz državnog proračuna korištene su za financiranje održavanja komunalne infrastrukture u 2019. u iznosu od 1.364.000,00 kn.

U tablici broj 101 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Stankovci za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 101

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Stankovci za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	1.245.450,00	1.245.447,00	100,0
2.	Javna rasvjeta	200.000,00	138.594,00	69,3
3.	Javna vodoopskrba	106.900,00	64.284,00	60,1
	Ukupno	1.552.350,00	1.448.325,00	93,3

Planirani rashodi iskazani u programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., odnosno u njihovim izmjenama i dopunama, i u izvješćima o izvršenju programa nisu usklađeni. Tako su planirani rashodi za građenje komunalne infrastrukture u izmjenama i dopunama programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani u iznosu od 1.190.000,00 kn, a u izvješću o izvršenju programa u iznosu od 1.552.350,00 kn, dok su planirani rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u izmjenama i dopunama programa održavanja komunalne infrastrukture za 2019. iskazani u iznosu od 1.067.700,00 kn, a u izvješću o izvršenju programa u iznosu od 1.505.300,00 kn.

Državni ured za reviziju preporučuje kod izvještavanja o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture voditi računa o usklađenosti izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja s programima građenja odnosno održavanja u pogledu iskazivanja planiranih aktivnosti i rashoda za njihovu provedbu.

U tablici broj 102 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Stankovci za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 102

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Stankovci za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	401.000,00	397.629,00	99,2
2.	Održavanje javnih površina	200.000,00	199.728,00	99,9
3.	Održavanje groblja	475.000,00	503.449,00	106,00
4.	Održavanje javne rasvjete	290.000,00	287.957,00	99,3
5.	Čišćenje autobusnih stajališta	25.000,00	25.495,00	102,0
6.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	114.300,00	114.279,00	100,0
	Ukupno	1.505.300,00	1.528.537,00	101,5

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o njegovu izvršenju u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju 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 Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Obavljanje dijela poslova održavanja javnih zelenih površina, ugovorene vrijednosti u iznosu od 13.500,00 kn, i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije povjereno je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni i cijeni ugovorenih poslova, ali ne i odredbe o vrsti i opsegu ugovorenih poslova te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i vrstu i opseg komunalnih usluga te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i vrstu i opseg komunalnih usluga te jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Stankovci ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinog jedinog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Stankovci organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Stankovci te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Stankovci

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Stankovci 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da je donijela i primjenjuje odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te da je donijela odluku o komunalnom redu, da obavljanje komunalnih djelatnosti organizira na propisani način, da su opći uvjeti isporuke i cjenik komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost koja se obavlja na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture podnesenih predstavničkom tijelu, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužnu komunalnu djelatnost, na usklađenost organiziranja i financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture s donesenim programima građenja i održavanja, na izvještavanje o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Stankovci **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke za povećanje učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Stankovci

Općina Stankovci očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Stankovci, te prihvatila naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju. U vezi s primjenom odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koje se odnose na upis komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranje u katastru, u očitovanju se navodi da je Općinsko vijeće donijelo odluke o proglašenju groblja i nerazvrstanih cesta na području Općine javnim dobrom u općoj uporabi, koje su objavljene u službenom glasilu. U očitovanju se dalje navodi da će se izraditi izvješće o stanju u prostoru na području Općine. U očitovanju se također navodi da je općinski načelnik stupio na dužnost u lipnju 2021., a da se revizija odnosi na ranije razdoblje, odnosno na rad prethodnog načelnika i općinskog vijeća, da se novo općinsko rukovodstvo odmah prihvatilo posla te je donijeta nova odluka o komunalnim djelatnostima, usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, dok su izvješća općinskog načelnika o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. objavljena u službenom glasilu. U očitovanju se također navodi da će Općina vrlo skoro implementirati aplikaciju za potpunu transparentnost općinskog proračuna, čime će građani dobiti uvid u sve isplate Općine i njezinih proračunskih korisnika i time raspolagati informacijama o trošenju javnog novca.

Općina Starigrad

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Starigrad utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 170 km², a obuhvaća tri naselja s 1 876 stanovnika.

U tablici broj 103 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Starigrad po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 103

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Starigrad, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Starigrad	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	87	38	11	38
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	4	2	2	0
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	3	1	2	0
4.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	6	0	3	3
Ukupno			100	41	18	41

Općina Starigrad je do kolovoza 2020. evidentirala 100 građevina komunalne infrastrukture, od čega je 41 ili 41,0 % u vlasništvu Općine, 18 ili 18,0 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, dok se 41 ili 41,0 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Starigrad ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 100 građevina komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose propisani 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 aktima s tim u vezi, ali ne i podaci o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Starigrad, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju nerazvrstanih cesta javnim dobrom u općoj uporabi koje se dostavljaju nadležnom sudu radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture nije vidljivo koje su nerazvrstane ceste upisane u zemljišne knjige i evidentirane u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Starigrad.

Državni ured za reviziju nalaže, uz aktivnosti radi evidentiranja nerazvrstanih cesta, poduzimati i aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Starigrad u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Starigrad, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima.

Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Starigrad evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Starigrad obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Starigrad je u studenome 2019. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima, a u siječnju i ožujku 2020. njezine izmjene. Odlukom je, uz 13 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određeno i sedam drugih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na održavanje plaža i obalnog pojasa, prigodno ukrašavanje naselja, sanaciju divljih odlagališta otpada, održavanje odlagališta građevinskog otpada, održavanje poljskih putova, poslove dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije i veterinarsko-higijeničarske poslove. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Starigrad.

U tablici broj 104 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Starigrad, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 104

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Starigrad, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Redovito održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Starigrad
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
4.	Održavanje javnih zelenih površina	
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
6.	Održavanje groblja	
7.	Održavanje čistoće javnih površina	
8.	Održavanje javne rasvjete	
9.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
10.	Usluge javnih tržnica na malo	
11.	Usluge ukopa pokojnika	
12.	Održavanje plaža i obalnog pojasa	
13.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
14.	Sanacija divljih odlagališta otpada	
15.	Održavanje odlagališta građevinskog otpada	
16.	Održavanje poljskih putova	
17.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
18.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
19.	Izvanredno održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
20.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	
21.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova	

Općina Starigrad je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora njihova financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda te za izradu prostornih i urbanističkih planova, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Starigrad nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture, odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima te po izvorima njihova financiranja.

Općina Starigrad je u siječnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu i o komunalnoj naknadi, a u studenome 2018. Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određeno je pet zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 138,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 90,00 kn/m³, za treću zonu u iznosu od 60,00 kn/m³, za četvrtu zonu u iznosu od 40,00 kn/m³, a za petu zonu u iznosu od 20,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 10,0 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja dvije zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Starigrad koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 2,16 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Starigrad je u lipnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Starigrad sadrži odredbe kojima se propisuje građenje pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, ali ne i odredbe kojima bi se osigurala mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama.

Državni ured za reviziju nalaže odlukom o komunalnom redu, uz građenje građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, osigurati i mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Starigrad u 2019. i 2020. obavljalo se 14 komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su četiri uslužne komunalne djelatnosti. Općina Starigrad obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje jedanaest komunalnih djelatnosti, koje se odnose na redovito održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete, održavanje plaža i obalnog pojasa, prigodno ukrašavanje općinskih naselja te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama, usluga javnih tržnica na malo i usluga ukopa pokojnika, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač zajedno s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na izvanredno održavanje nerazvrstanih cesta i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga parkiranja na uređenim javnim površinama, usluga javnih tržnica na malo i usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji je osnivač Općina Starigrad, doneseni su uz suglasnost Općine. Opći uvjeti isporuke objavljeni su u službenom glasilu Općine i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, ali ne i na mrežnim stranicama Općine, dok su cjenici objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalnih usluga, osim cjenika usluga javnih tržnica na malo. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Starigrad, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Starigrad za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 7.956.432,00 kn, od čega se 468.187,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu te za izradu prostornih i urbanističkih planova, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 7.488.245,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Starigrad je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 3.439.485,00 kn, što čini 45,9 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 105 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Starigrad za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 105

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Starigrad za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	235.000,00	43.750,00	18,6
2.	Javne zelene površine	110.000,00	107.500,00	97,7
3.	Javna rasvjeta	100.000,00	0,00	0,0
4.	Groblja	460.000,00	224.046,00	48,7
5.	Plaže i obalni pojas	915.000,00	843.823,00	92,2
6.	Građevine za javnu vodoopskrbu	200.000,00	90.000,00	45,0
7.	Građevine za javnu odvodnju otpadnih voda	100.000,00	0,00	0,0
8.	Prostorno i urbanističko planiranje	400.000,00	378.187,00	94,6
	Ukupno	2.520.000,00	1.687.306,00	67,0

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 832.694,00 kn ili 33,0 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

U tablici broj 106 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Starigrad za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 106

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Starigrad za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Redovito održavanje nerazvrstanih cesta	300.000,00	165.740,00	55,2
2.	Izvanredno održavanje nerazvrstanih cesta	3.355.000,00	3.281.204,00	97,8
3.	Održavanje javnih površina	1.980.000,00	1.966.578,00	99,3
4.	Održavanje javnih zelenih površina (igralište)	20.000,00	14.603,00	73,0
5.	Održavanje groblja	100.000,00	2.500,00	2,5
6.	Održavanje javne rasvjete	850.000,00	630.839,00	74,2
7.	Održavanje plaža i obalnog pojasa	300.000,00	127.754,00	42,6
8.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	85.000,00	79.908,00	94,0
	Ukupno	6.990.000,00	6.269.126,00	89,7

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje čistoće javnih površina i prigodno ukrašavanje općinskih naselja planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o njegovu izvršenju u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje čistoće javnih površina i prigodno ukrašavanje naselja planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za izvanredno održavanje nerazvrstanih cesta i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih poslova i načinu određivanja njihove cijene i jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, kako je propisano odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te druge odredbe o obavljanju ugovorenih komunalnih djelatnosti.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Starigrad ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinственog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Starigrad organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom.

Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Starigrad te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Starigrad

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Starigrad 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđeni su i određeni propusti koji se odnose na unošenje podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru u evidenciju komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Starigrad **učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom utvrđeni propusti otklonili.

Očitovanje Općine Starigrad

Općina Starigrad očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Starigrad. U očitovanju je navela da prihvaća Nacrt izvješća.

Općina Sukošan

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Sukošan utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 57 km², a obuhvaća četiri naselja s 4 583 stanovnika.

U tablici broj 107 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Sukošan po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 107

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Sukošan, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Sukošan	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	37	37	0	0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	2	2	0	0
		Šetališta	1	0	1	0
		Uređene plaže	5	0	5	0
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	3	2	1	0
	Javne zelene površine	Drvoredi	4	3	1	0
		Dječja igrališta	7	5	2	0
		Javni sportski i rekreacijski prostori	10	10	0	0
		Zelene površine	8	4	4	0
	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	12	7	5	0
4.	Groblja i krematoriji na grobljima	Ograđena zemljišta na kojima se nalaze grobna mjesta	3	3	0	0
Ukupno			92	73	19	0

Općina Sukošan je do kolovoza 2020. evidentirala 92 građevine i uređaja komunalne infrastrukture, od čega su 73 ili 79,3 % u vlasništvu Općine, a 19 ili 20,7 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Sukošan ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 92 građevine i uređaja komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose propisani 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 aktima s tim u vezi, ali ne i podaci o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Sukošan, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju nerazvrstanih cesta javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja nerazvrstanih cesta koji se dostavljaju nadležnom sudu i nadležnom tijelu za katastar radi upisa nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema podacima iz Registra imovine Općine Sukošan, od 543 nerazvrstane ceste evidentirane u Registru za njih 388 je, do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.), u zemljišne knjige upisan status javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Općine. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture nije vidljivo koje su nerazvrstane ceste upisane u zemljišne knjige i evidentirane u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Sukošan.

Državni ured za reviziju nalaže, uz aktivnosti radi upisa i evidentiranja nerazvrstanih cesta, poduzimati aktivnosti radi upisa i druge komunalne infrastrukture na području Općine Sukošan u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Sukošan, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Sukošan evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Sukošan obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja.

Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Sukošan je u lipnju 2019. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su, uz 13 komunalnih djelatnosti propisanih Zakonom o komunalnom gospodarstvu, određene i četiri druge djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na održavanje morskih plaža, obavljanje poslova dezinfekcije, deratizacije, prigodno ukrašavanje općinskih naselja i uklanjanje nepropisno odbačenog otpada. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Sukošan.

U tablici broj 108 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Sukošan, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 108

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Sukošan, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Sukošan
2.	Održavanje javnih zelenih površina	
3.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
4.	Održavanje groblja	
5.	Održavanje čistoće javnih površina	
6.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
7.	Usluge javnih tržnica na malo	
8.	Usluge ukopa pokojnika	
9.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
10.	Održavanje morskih plaža	
11.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
12.	Uklanjanje nepropisno odbačenog otpada	
13.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
14.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
15.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
16.	Održavanje javne rasvjete	
17.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	

Općina Sukošan je obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizirala u skladu s Odlukom o komunalnim djelatnostima, osim komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta. Odlukom o komunalnim djelatnostima određeno je da navedenu komunalnu djelatnost može obavljati pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti, a njezino obavljanje je povjereno vlastitom trgovačkom društvu.

Državni ured za reviziju preporučuje uskladiti odredbe Odluke o komunalnim djelatnostima kojima se uređuje obavljanje komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta s organizacijskim oblikom obavljanja navedene komunalne djelatnosti.

Općina Sukošan je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora njihova financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže opis poslova održavanja komunalne infrastrukture, s procjenom pojedinih troškova po djelatnostima, i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opseg poslova održavanja, osim za održavanje javnih površina i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuje i opseg poslova održavanja. Opseg poslova održavanja odnosi se na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu, poslovne zone i dječjih vrtića te za odvodnju otpadnih voda, održavanje sportskih objekata i unaprjeđenje poljoprivredne djelatnosti, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu za sve komunalne djelatnosti koje se navode u programu, uključujući i opseg poslova 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Sukošan nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

Općina Sukošan je u prosincu 2018. donijela odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su četiri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 70,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 60,00 kn/m³, za treću zonu u iznosu od 40,00 kn/m³, a za četvrtu zonu u iznosu od 30,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 5,1 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određeno je područje jedinstvene zone u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Sukošan koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 1,68 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Sukošan je u lipnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Sukošan ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Sukošan u 2019. i 2020. obavljalo se jedanaest komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Općina Sukošan obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje osam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje čistoće javnih površina, održavanje plaža, prigodno ukrašavanje općinskih naselja te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač zajedno s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Općine Sukošan. Opći uvjeti isporuke usluga ukopa pokojnika objavljeni su u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine, a cjenik na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, dok opći uvjeti isporuke i cjenik usluga parkiranja na uređenim javnim površinama nisu objavljeni. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Sukošan, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019., rashodi Općine Sukošan za izvršenje programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su u iznosu od 17.663.141,00 kn, od čega se 5.380.918,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina i uređaja za javnu vodoopskrbu i dječjih vrtića te za gospodarenje otpadom, odvodnju otpadnih voda, održavanje sportskih objekata i unaprjeđenje poljoprivredne djelatnosti, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 12.282.223,00 kn.

Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Sukošan je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 3.713.741,00 kn, što čini 30,2 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 109 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Sukošan za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 109

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Sukošan za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	1.380.000,00	1.122.577,00	81,4
2.	Javne površine	8.100.000,00	7.390.622,00	91,3
3.	Građevine za javnu vodoopskrbu	1.100.000,00	1.042.673,00	94,8
4.	Poslovne zone	100.000,00	0,00	0,0
5.	Dječji vrtići	13.360.000,00	2.675.719,00	20,0
	Ukupno	24.040.000,00	12.231.591,00	50,9

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 11.808.409,00 kn ili 49,1 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana. Planirani rashodi za građenje odnosno održavanje komunalne infrastrukture iskazani u programima građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i izvješću o izvršenju proračuna za 2019. nisu usklađeni. Tako su planirani rashodi za građenje komunalne infrastrukture u programu građenja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 27.115.000,00 kn, a u izvješću o izvršenju proračuna u iznosu od 24.040.000,00 kn, dok su planirani rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u programu održavanja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 4.608.800,00 kn, a u izvješću o izvršenju proračuna u iznosu od 5.499.800,00 kn. Pojedine aktivnosti i planirani iznosi za njihovu provedbu navedeni u programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture nisu navedeni u izvješću o izvršenju proračuna i obrnuto.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ostvarenih rashoda za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na planirane, u izvješćima o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture navoditi 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.

U tablici broj 110 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Sukošan za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 110

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Sukošan za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	559.000,00	533.987,00	95,5
2.	Održavanje javnih površina	1.900.052,00	1.856.968,00	97,7
3.	Održavanje javne rasvjete	650.000,00	578.910,00	89,1
4.	Održavanje plaža	704.800,00	799.159,00	113,4
5.	Gospodarenje otpadom	900.948,00	860.273,00	95,5
6.	Odvodnja otpadnih voda	515.000,00	539.936,00	104,9
7.	Održavanje sportskih objekata	170.000,00	221.890,00	130,5
8.	Unapređenje poljoprivredne djelatnosti	100.000,00	40.427,00	40,4
	Ukupno	5.499.800,00	5.431.550,00	98,8

Rashodi za održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje čistoće javnih površina, prigodno ukrašavanje općinskih naselja i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture odnosno iskazani u izvješću o njegovu izvršenju u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje čistoće javnih površina, prigodno ukrašavanje općinskih naselja i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovor o obavljanju poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije sadrži propisane odredbe o vremenu na koje je zaključen, o vrsti i opsegu ugovorene komunalne djelatnosti i načinu određivanja njezine cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo. Ugovor o održavanju javne rasvjete sadrži sve propisane odredbe u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Državni ured za reviziju nalaže u svim slučajevima povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Sukošan ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Sukošan organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju em povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Sukošan te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Sukošan

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Sukošan 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru u evidenciju komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluke o komunalnim djelatnostima s organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na podnošenje propisanih izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost organiziranja i financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture s donesenim programima građenja i održavanja, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Sukošan **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Sukošan

Općina Sukošan očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Sukošan. U očitovanju je navela da je suglasna s činjenicama opisanim u Nacrtu izvješća.

Općina Sveti Filip i Jakov

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Sveti Filip i Jakov utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 47 km², a obuhvaća šest naselja s 4 606 stanovnika.

U tablici broj 111 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Sveti Filip i Jakov po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 111

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Sveti Filip i Jakov, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Sveti Filip i Jakov	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	132	120	12	0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	4	4	0	0
		Pločnici	3	2	1	0
3.	Javne zelene površine	Parkovi	3	1	1	1
		Zelene površine	12	8	2	2
4.	Građevine i uređaji javne namjene	Građevine javne namjene lokalnog značaja (kulturna dobra)	2	2	0	0
5.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	1	1	0	0
Ukupno			157	138	16	3

Općina Sveti Filip i Jakov je do kolovoza 2020. evidentirala 157 građevina i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 138 ili 87,9 % u vlasništvu Općine, 16 ili 10,2 % u javnom vlasništvu, dok se tri ili 1,9 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom vlasništvu.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Sveti Filip i Jakov ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 157 građevina komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose propisani podaci o nazivu i vrsti komunalne infrastrukture, o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se komunalna infrastruktura nalazi i o vlasništvu nad njom, ali ne i podaci o osobi koja upravlja komunalnom infrastrukturom, o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi te podaci o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke. Uneseni podaci nisu sistematizirani po vrstama i nazivima komunalne infrastrukture, što otežava praćenje broja evidentiranih građevina komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te unesene podatke sistematizirati po vrstama i nazivima komunalne infrastrukture kako bi se uvidom u evidenciju mogao pratiti broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture.

Prema podacima Općine Sveti Filip i Jakov, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture proizlazi da je do vremena obavljanja revizije (siječanj 2020.) jedna građevina javne namjene lokalnog značaja, upisana u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Sveti Filip i Jakov.

Državni ured za reviziju preporučuje podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, i dalje unositi 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 Sveti Filip i Jakov, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Sveti Filip i Jakov evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički. Analitička knjigovodstvena evidencija sadrži identifikacijski broj svake pojedine građevine i uređaja.

Državni ured za reviziju preporučuje analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture i druge imovine povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Sveti Filip i Jakov obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-naloz-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja.

Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Sveti Filip i Jakov je u lipnju 2019. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su, uz sedam komunalnih djelatnosti propisanih Zakonom o komunalnom gospodarstvu, određeno i pet drugih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na održavanje i čišćenje plaža, prigodno ukrašavanje općinskih naselja, obavljanje poslova dezinfekcije, deratizacije, održavanje odlagališta krupnog otpada te skupljanje i odlaganje komunalnog otpada. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Sveti Filip i Jakov.

U tablici broj 112 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Sveti Filip i Jakov, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 112

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Sveti Filip i Jakov, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	Vlastiti komunalni pogon
2.	Održavanje čistoće javnih površina	
3.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
4.	Održavanje i čišćenje plaža	
5.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
6.	Održavanje odlagališta krupnog otpada	
7.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
8.	Održavanje groblja	
9.	Održavanje javne rasvjete	
10.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	
11.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	
12.	Skupljanje i odvoz komunalnog otpada	

Općina Sveti Filip i Jakov je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora njihova financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno, ali ne i odvojeno prema izvoru financiranja, što nije u skladu s odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se u programu građenja komunalne infrastrukture troškovi građenja iskazuju odvojeno prema izvoru njihova financiranja. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova održavanja komunalne infrastrukture po djelatnostima i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja, ali ne i opis i opseg poslova održavanja, što nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuju i opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture. Opis poslova održavanja odnosi se na određivanje, a opseg na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, zgrada dječjeg vrtića i predškole, poslovnih i upravnih zgrada, kino dvorane, luka, poslovne zone i drugih građevina, za obnovu povijesne utvrde, za poticanu stanogradnju te za održavanje navedenih građevina, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući i iskaz troškova građenja komunalne infrastrukture odvojeno prema izvoru financiranja te opis i opseg poslova 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Sveti Filip i Jakov nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja nisu objavljena u službenom glasilu, što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojima je propisano da se izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture objavljuju u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave. Izvješće o izvršenju programa građenja sadrži iskaz troškova građenja po pojedinim građevinama komunalne infrastrukture, ali ne i po vrstama komunalne infrastrukture i izvorima njihova financiranja, dok izvješće o izvršenju programa održavanja sadrži iskaz troškova građenja po pojedinim komunalnim djelatnostima, ali ne i po vrstama radova i izvorima financiranja.

Državni ured za reviziju nalaže izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture, koja se podnose predstavničkom tijelu, objavljivati u službenom glasilu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se u navedenim izvješćima troškove građenja komunalne infrastrukture iskazivati i po pojedinim vrstama komunalne infrastrukture, a troškove održavanja i po vrstama radova, te po izvorima njihova financiranja.

Općina Sveti Filip i Jakov je u prosincu 2019. donijela Odluku o komunalnom doprinosu, u listopadu 2018. Odluku o komunalnoj naknadi, a u studenome 2019. Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade i izmjene Odluke o komunalnoj naknadi, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su tri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 90,00 kn/m³ za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada te u iznosu od 135,00 kn/m³ za druge građevine, za drugu zonu u iznosu od 60,00 kn/m³ za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada te u iznosu od 100,00 kn/m³ za druge građevine, a za treću zonu u iznosu od 37,50 kn/m³ za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada te u iznosu od 75,00 kn/m³ za druge građevine. Vrijednost komunalnog doprinosa za druge građevine u prvoj zoni iznosi 9,8 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena su područja dviju zona u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Sveti Filip i Jakov koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 5,85 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Sveti Filip i Jakov je u lipnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Sveti Filip i Jakov ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Sveti Filip i Jakov u 2019. i 2020. obavljalo se deset komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su dvije uslužne komunalne djelatnosti. Općina Sveti Filip i Jakov obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje četiri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje čistoće javnih površina, održavanje plaža, prigodno ukrašavanje općinskih naselja te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama, povjerila je vlastitom komunalnom pogonu. Obavljanje dvije djelatnosti, koje se odnose na djelatnost održavanja odlagališta otpada i uslužnu djelatnost skupljanja i odvoza komunalnog otpada, povjerila je trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave. Obavljanje četiri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje groblja, održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost Općine Sveti Filip i Jakov. Cjenik navedene usluge objavljen je u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine, dok opći uvjeti isporuke nisu objavljeni. Također, na mrežnim stranicama Općine nisu objavljeni opći uvjeti i cjenik komunalne usluge parkiranja na uređenim javnim površinama, čije je obavljanje povjereno vlastitom komunalnom pogonu.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Sveti Filip i Jakov, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Sveti Filip i Jakov za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 23.145.865,00 kn, od čega se 7.756.611,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za gospodarenje otpadom, građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, zgrada dječjeg vrtića i predškole, poslovnih i upravnih zgrada, kino dvorane, luka, poslovne zone i drugih građevina, za obnovu povijesne utvrde, za poticanu stanogradnju te za održavanje navedenih građevina, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 15.389.254,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva.

Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Sveti Filip i Jakov je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 5.878.965,00 kn, što čini 38,2 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 113 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Sveti Filip i Jakov za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 113

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture
Općine Sveti Filip i Jakov za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	6.182.695,00	3.591.458,00	58,1
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	1.548.500,00	601.869,00	38,9
3.	Javna parkirališta	2.537.000,00	1.986.177,00	78,3
4.	Javne zelene površine	500.000,00	45.563,00	9,1
5.	Građevine i uređaji javne namjene	16.000,00	0,00	0,0
6.	Javna rasvjeta	700.000,00	482.014,00	68,9
7.	Groblja	1.523.000,00	1.061.002,00	69,7
8.	Građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza	95.000,00	0,00	0,0
9.	Plaže	1.305.000,00	1.169.390,00	89,6
10.	Građevine javne odvodnje oborinskih voda	660.000,00	234.118,00	35,5
11.	Zemljište	2.025.000,00	780.410,00	38,5
12.	Projektna dokumentacija	1.172.500,00	415.763,00	35,5
13.	Građevine za gospodarenje otpadom	3.447.555,00	2.902.710,00	84,2
14.	Građevine za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda	3.991.000,00	2.128.686,00	53,3
15.	Zgrade dječjih vrtića i predškole	9.962.633,00	107.175,00	1,1
16.	Poslovne zgrade	1.115.000,00	1.072.680,00	96,2
17.	Centar za pružanje usluga u zajednici	1.014.600,00	251.160,00	24,8
18.	Kino dvorana	986.760,00	760.327,00	77,1
19.	Poticana stanogradnja	600.000,00	86.250,00	14,4
20.	Povijesna utvrda	210.000,00	74.179,00	35,3
21.	Luke	95.000,00	18.750,00	19,7
22.	Poslovna zona	50.000,00	0,00	0,0
23.	Zgrada Općine	25.000,00	0,00	0,0
24.	Druge građevine	315.000,00	198.251,00	62,9
	Ukupno	40.077.243,00	17.967.932,00	44,8

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 22.109.311,00 kn ili 55,2 % manje od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana. U programu građenja komunalne infrastrukture i izvješću o njegovu izvršenju iskazani su rashodi za nabavu zemljišta i izradu projektne dokumentacije kao zasebne stavke, a trebalo ih je iskazati u okviru rashoda za građenje komunalne infrastrukture i drugih rashoda na koje se odnose.

Državni ured za reviziju preporučuje 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 od plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom. Preporučuje se u programima građenja komunalne infrastrukture i izvješćima o njihovu izvršenju planirane i ostvarene rashode iskazivati po vrstama komunalne infrastrukture na koju se odnose.

U tablici broj 114 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Sveti Filip i Jakov za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 114

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture
Općine Sveti Filip i Jakov za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
1	2	3	4	
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	3.530.000,00	3.167.236,00	89,7
2.	Održavanje javnih površina	505.000,00	400.002,00	79,2
3.	Održavanje groblja	70.000,00	50.000,00	71,4
4.	Održavanje javne rasvjete	300.000,00	285.028,00	95,0
5.	Održavanje plaža	855.000,00	747.392,00	87,4
6.	Održavanje odlagališta otpada	500.000,00	371.832,00	74,4
7.	Održavanje građevina koje se ne odnose na komunalnu infrastrukturu	597.000,00	156.443,00	26,2
Ukupno		6.357.000,00	5.177.933,00	81,5

Rashodi za održavanje čistoće javnih površina, prigodno ukrašavanje općinskih naselja i obavljanje poslova dezinfekcije, deratizacije planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje čistoće javnih površina, prigodno ukrašavanje općinskih naselja i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje groblja, održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih poslova i načinu određivanja njihove cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, osim ugovora o održavanju nerazvrstanih cesta, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže u svim slučajevima povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Sveti Filip i Jakov ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Sveti Filip i Jakov organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Sveti Filip i Jakov te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Sveti Filip i Jakov

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Sveti Filip i Jakov 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture podnesenih predstavničkom tijelu, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Sveti Filip i Jakov **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Sveti Filip i Jakov

Općina Sveti Filip i Jakov očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Sveti Filip i Jakov. U očitovanju je navela da nema primjedbi na Nacrt izvješća, da je prihvatila naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju te da se kontinuirano radi na poboljšanju evidentiranja komunalne infrastrukture u poslovnim knjigama.

Općina Škabrnja

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Škabrnja utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 23 km², a obuhvaća dva naselja s 1 776 stanovnika.

U tablici broj 115 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Škabrnja po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 115

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Škabrnja, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Škabrnja	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.)	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Nerazvrstane ceste	51	4	8	39
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	1	1	0	0
3.	Javne zelene površine	Javni sportski i rekreacijski prostori	1	0	1	0
4.	Groblja i krematoriji	Groblja	1	0	0	1
	Ukupno		54	5	9	40

Općina Škabrnja je do kolovoza 2020. evidentirala 54 građevine komunalne infrastrukture, od čega je pet ili 9,3 % u vlasništvu Općine, devet ili 16,7 % u javnom vlasništvu, dok se 40 ili 74,1 % evidentiranih građevina komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Škabrnja ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 54 građevine 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.

Osim podataka za 51 nerazvrstanu cestu, u evidenciju su uneseni i podaci za druge nerazvrstane ceste na području Općine Škabrnja, ali ne sadrže podatke o njihovom nazivu te nisu sistematizirani po nazivima nerazvrstanih cesta, nego po katastarskim česticama na kojima se nalaze, pa nije moguće utvrditi broj tako evidentiranih nerazvrstanih cesta.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja. Preporučuje se unesene podatke za svu evidentiranu komunalnu infrastrukturu sistematizirati po vrstama i nazivima komunalne infrastrukture, kako bi se uvidom u evidenciju mogao pratiti broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture.

Prema podacima Općine Škabrnja, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju nadležnom sudu i nadležnom tijelu za katastar radi upisa statusa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture proizlazi da je do vremena obavljanja revizije (siječanj 2020.) jedna nerazvrstana cesta upisana u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Škabrnja.

Državni ured za reviziju preporučuje podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom i dalje unositi 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 Škabrnja, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Škabrnja evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Škabrnja obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Škabrnja je u kolovozu 2020. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su, uz osam komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određene i četiri druge djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova, prigodno ukrašavanje općinskih naselja i održavanje objekata javne namjene. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Škabrnja.

U tablici broj 116 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Škabrnja, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 116

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u
Općini Škabrnja, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Vlastiti komunalni pogon
2.	Održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
3.	održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
4.	Održavanje javnih zelenih površina	
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
6.	Održavanje groblja	
7.	Održavanje čistoće javnih površina	
8.	Prigodno ukrašavanje naselja	
9.	Održavanje objekata javne namjene	
10.	Održavanje javne rasvjete	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
11.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	
12.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova	

Općina Škabrnja je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno, ali ne i odvojeno prema izvoru financiranja, što nije u skladu s odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se troškovi građenja u programu građenja komunalne infrastrukture iskazuju i odvojeno prema izvoru njihova financiranja. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programima građenja iskazani su rashodi za građenje općinske upravne zgrade, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući iskaz troškova građenja odvojeno prema izvoru financiranja u programima građenja 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Škabrnja nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim vrstama i građevinama komunalne infrastrukture, odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima.

Općina Škabrnja je u ožujku 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu i o komunalnoj naknadi, a u rujnu 2019. Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 1,00 kn/m³ za građevine u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada te u iznosu od 50,00 kn/m³ za druge građevine. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za druge građevine iznosi 3,6 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi također je određena jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Škabrnja koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 1,80 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Škabrnja je u rujnu 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama.

Odluka o komunalnom redu Općine Škabrnja sadrži odredbe kojima se propisuje građenje pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, ali ne i odredbe kojima bi se osigurala mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama.

Državni ured za reviziju nalaže odlukom o komunalnom redu, uz građenje građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, osigurati i mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Škabrnja u 2019. i 2020. obavljalo se sedam komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima. Općina Škabrnja obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Održavanje pet komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja i održavanje čistoće javnih površina povjerila je vlastitom komunalnom pogonu. Obavljanje dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, povjerila je pravnoj osobi na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Škabrnja za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 1.062.259,00 kn, od čega se 300.482,00 kn odnosi na rashode za građenje općinske upravne zgrade, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odluci o komunalnim djelatnostima nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 761.777,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Škabrnja je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, koja su također namijenjena za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, ostvarila u iznosu od 120.857,00 kn, što čini 15,9 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 117 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Škabrnja za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 117

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Škabrnja za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	2.000,00	0,00	0,0
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	100.000,00	0,00	0,0
3.	Groblje	107.000,00	106.838,00	99,9
4.	Izrada projektne dokumentacije	60.000,00	40.125,00	66,9
5.	Općinska upravna zgrada	300.000,00	300.482,00	100,2
	Ukupno	569.000,00	447.445,00	78,6

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 121.555,00 kn ili 21,4 % manje od plana, pri čemu se značajnije odstupanje odnosi na izvršenje rashoda za građenje središnjeg općinskog trga planiranih u okviru rashoda za građenje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornih vozila, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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 od plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

U tablici broj 118 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Škabrnja za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 118

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Škabrnja za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Troškovi vlastitog komunalnog pogona (rashodi za zaposlene te nabavu i održavanje opreme)	389.500,00	368.584,00	94,6
2.	Održavanje nerazvrstanih cesta	52.000,00	50.750,00	97,6
3.	Održavanje javnih površina	35.000,00	32.250,00	92,2
4.	Održavanje čistoće javnih površina	55.000,00	42.544,00	77,4
5.	Održavanje javne rasvjete	100.000,00	74.436,00	74,4
6.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	45.000,00	46.250,00	102,8
	Ukupno	676.500,00	614.814,00	90,9

Rashodi za održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i održavanje groblja planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa u okviru rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja i održavanje čistoće javnih površina planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, o vrsti i opsegu ugovorenih komunalnih djelatnosti i načinu određivanja njihove cijene, ali ne i o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Škabrnja ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedinственog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Škabrnja organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja potrebnih mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana.

Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Škabrnja te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Škabrnja

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Škabrnja 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje propisanih podataka u evidenciju komunalne infrastrukture, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Škabrnja **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Škabrnja

Općina Škabrnja očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Škabrnja. U očitovanju je navela da se slaže s činjenicama opisanim u Nacrtu izvješća te da će postupati po nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

Općina Tkon

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Tkon utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 15 km², a obuhvaća jedno naselje sa 763 stanovnika.

U tablici broj 119 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Tkon po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine Tkon u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 119

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Tkon, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Tkon	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	151	151	0	0
2.	Javne zelene površine	Javni sportski i rekreacijski prostori	1	1	0	0
3.	Građevine i uređaji javne namjene	Građevine javne namjene lokalnog značaja (spremnici za vodu)	2	2	0	0
4.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	1	1	0	0
Ukupno			155	155	0	0

Općina Tkon je do kolovoza 2020. evidentirala 155 građevina komunalne infrastrukture, koje su u vlasništvu Općine.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Tkon ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 155 građevina komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose propisani podaci o vrsti komunalne infrastrukture, o katastarskoj i zemljišnoknjižnoj čestici i katastarskoj općini u kojoj se komunalna infrastruktura nalazi, o vlasništvu nad njom i osobi koja njome upravlja, ali ne i podaci o nazivu komunalne infrastrukture, o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture i aktima s tim u vezi te podaci o radnjama poduzetim u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa i statusa komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da evidencija komunalne infrastrukture sadrži i navedene podatke.

Uneseni podaci nisu sistematizirani po nazivima komunalne infrastrukture, što otežava praćenje broja evidentiranih građevina komunalne infrastrukture. Općina Tkon vodi zasebnu evidenciju s podacima o zatraženim i izdanim dozvolama za uređenje, građenje i uporabu komunalne infrastrukture i druge imovine i aktima s tim u vezi te je navedene podatke koji se odnose na komunalnu infrastrukturu potrebno unijeti u evidenciju komunalne infrastrukture

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te unesene podatke sistematizirati po nazivima komunalne infrastrukture kako bi se mogao pratiti broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture.

Prema podacima Općine Tkon, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema obrazloženju Općine, evidentirana komunalna infrastruktura upisana je u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, ali iz evidencije komunalne infrastrukture nisu vidljivi podaci o tome da je komunalna infrastruktura upisana u zemljišne knjige i evidentirana u katastru kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine.

Državni ured za reviziju preporučuje podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturu, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Tkon, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci.

Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Tkon evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Tkon obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-naloz-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Tkon je u studenome 2018. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima, a u ožujku 2019. njezine izmjene. Odlukom je, uz 13 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određena i djelatnost obavljanja poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije koja se smatra komunalnim djelatnošću od značaja za Općinu. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Tkon.

U tablici broj 120 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Tkon, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 120

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Tkon, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Tkon ili više jedinica lokalne samouprave
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
4.	Održavanje javnih zelenih površina	
5.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
6.	Održavanje groblja	
7.	Održavanje čistoće javnih površina	
8.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
9.	Usluge javnih tržnica na malo	
10.	Usluge ukopa pokojnika	
11.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
12.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
13.	Održavanje javne rasvjete	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
14.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	

Općina Tkon je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programima građenja određene su građevine komunalne infrastrukture koje će se graditi radi uređenja neuređenih dijelova građevinskog područja, u uređenim dijelovima građevinskog područja i izvan građevinskog područja te druga pitanja određena zakonom, kako je propisano odredbom članka 68. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora njihova financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i prema izvoru financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu, ali ne i po vrstama komunalne infrastrukture te ukupno. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

U programima građenja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za izradu projektne dokumentacije za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući iskaz troškova građenja po vrstama komunalne infrastrukture i ukupno u programima građenja. 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Tkon je u ožujku 2017. donijela izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja odnosno održavanja po pojedinim građevinama komunalne infrastrukture, odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima te po izvorima financiranja.

Općina Tkon je u studenome 2018. donijela Odluku o komunalnom doprinosu, u rujnu 2018. odluke o komunalnoj naknadi i vrijednosti boda komunalne naknade, a u svibnju 2019. i lipnju 2020. izmjene Odluke o komunalnom doprinosu, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su tri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 135,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 125,00 kn/m³, a za treću zonu u iznosu od 100,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa u postupcima ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada određena je u iznosu od 10,00 kn/m³ za sve tri zone. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 9,8 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena je jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Tkon koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 1,56 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Tkon je u kolovozu 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Tkon ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Tkon u 2019. i 2020. obavljalo se 12 komunalnih djelatnosti određenih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Općina Tkon obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje devet komunalnih djelatnosti, koje se odnose na 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, održavanje čistoće javnih površina te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave. Obavljanje dvije djelatnosti, koje se odnose na održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Općine Tkon. Opći uvjeti isporuke nisu objavljeni u službenom glasilu te na mrežnim stranicama Općine i isporučitelja komunalnih usluga, dok su cjenici objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Tkon, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Tkon za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 1.669.398,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Tkon je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 329.470,00 kn što čini 19,7 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 121 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Tkon za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 121

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Tkon za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	214.000,00	211.538,00	98,9
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	1.678.450,00	380.002,00	22,6
3.	Javne zelene površine	345.000,00	162.493,00	47,1
4.	Građevine i uređaji javne namjene	65.000,00	60.625,00	93,3
5.	Javna rasvjeta	63.500,00	60.584,00	95,4
6.	Groblje	37.000,00	36.352,00	98,3
7.	Javna vodoopskrba i odvodnja otpadnih voda	2.000,00	0,00	0,0
	Ukupno	2.404.950,00	911.594,00	37,9

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 1.493.356,00 kn ili 62,1 % manje od plana, pri čemu se značajnija odstupanja odnose na rashode za građenje javnih prometnih površina na kojima nije dopušten promet motornih vozila i javnih zelenih površina u okviru kojih nisu ostvareni planirani rashodi za građenje plaže i igrališta, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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 od plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

U tablici broj 122 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Tkon za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 122

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Tkon za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	117.000,00	107.854,00	92,2
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, javnih zelenih površina te građevina, uređaja i predmeta javne namjene	452.500,00	444.781,00	98,3
3.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	5.000,00	5.000,00	100,0
4.	Održavanje groblja	7.000,00	5.000,00	714,4
5.	Održavanje čistoće javnih površina	54.000,00	48.064,00	89,0
6.	Održavanje javne rasvjete	155.500,00	120.393,00	77,4
7.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije	40.000,00	26.712,00	66,8
	Ukupno	831.000,00	757.804,00	91,2

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa skupno, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima propisane kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih poslova i načinu određivanja njihove cijene, ali ne i odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Tkon ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Jedininstvenog upravnog odjela, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Tkon organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Tkon te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Tkon

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Tkon 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje propisanih podataka u evidenciju komunalne infrastrukture, kao i podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture, na usklađenost odluke o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Tkon **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Tkon

Općina Tkon očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Tkon. U očitovanju je navela da nema primjedbi na činjenice opisane u Nacrtu izvješća, da ih u potpunosti prihvaća te da će utvrđene nepravilnosti otkloniti u najkraćem mogućem roku.

Općina Vir

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Vir utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 22 km², a obuhvaća tri naselja s 3 000 stanovnika.

U tablici broj 123 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Vir po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine Vir u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 123

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Vir, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Vir	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	875	3	472	400
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	3	1	2	0
		Pločnici	4	1	3	0
		Šetališta	7	0	4	3
		Uređene plaže	15	0	14	1
		Pješačke staze	3	0	2	1
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	13	4	6	3
4.	Javne zelene površine	Živice	1	1	0	0
		Cvjetnjaci	11	2	9	0
		Travnjaci	1	1	0	0
		Pojedinačna stabla	772	35	671	66
		Dječja igrališta	5	3	2	0
		Javni sportski i rekreacijski prostori	9	3	5	1
		Zelene površine uz ceste i ulice	50	3	46	1
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	8	1	6	1
		Javni zdenci	4	3	1	0
		Kulturno dobro	1	0	0	1
6.	Javna rasvjeta	Rasvjetni stupovi	2 371	17	1 074	1 280
7.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	1	0	0	1
8.	Građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza	Autobusni kolodvor	1	0	0	1
Ukupno			4 155	78	2 317	1 760

Općina Vir je do kolovoza 2020. evidentirala 4 155 građevina i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 78 ili 1,9 % u vlasništvu Općine, 2 317 ili 55,8 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, dok se 1 760 ili 42,3 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Vir ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 4 155 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.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Vir, Općina nije poduzimala aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, odnosno nije donosila odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljala geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Vir u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 Vir, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Vir evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Vir obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-stalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Vir je u ožujku 2008. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima, a u rujnu 2014., prosincu 2015. i studenome 2017. njezine izmjene. Odlukom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 124 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Vir, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 124

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Vir, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Vir
2.	Održavanje javnih površina	
3.	Održavanje zelenih površina	
4.	Upravljanje i održavanje groblja	
5.	Održavanje čistoće	
6.	Javna rasvjeta	
7.	Odlaganje komunalnog otpada	
8.	Poslovi upravljanja parkiralištem	
9.	Deratizacija i dezinfekcija	
10.	Poslovi upravljanja obalama i lučicama	
11.	Prijevoz putnika u javnom prometu	
12.	Prijevoz pitke vode	
13.	Prijevoz pokojnika	
14.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako su Odlukom o komunalnim djelatnostima određene komunalne djelatnosti odlaganja komunalnog otpada, prijevoza pitke vode i prijevoza pokojnika, koje odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nisu propisane kao komunalne djelatnosti. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti odluku o komunalnim djelatnostima kojom će se komunalne djelatnosti na području Općine Vir i organizacijski oblici njihova obavljanja odrediti u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi.

Općina Vir je, istodobno s donošenjem proračuna, donijela programe građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi održavanja komunalne infrastrukture sadrže 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, kako je propisano odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U programima građenja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Vir nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja po pojedinim građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima.

Općina Vir je u siječnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu i o komunalnoj naknadi, u prosincu 2018. Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade, a u travnju 2019. i prosincu 2020. izmjene Odluke o komunalnoj naknadi, te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su dvije zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 130,00 kn/m³, a za drugu zonu u iznosu od 100,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 9,4 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određena je jedinstvena zona u kojoj se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Vir koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te uvjeti zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 12,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Vir je u srpnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Vir ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Vir u 2019. i 2020. obavljalo se devet komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti.

Općina Vir obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje osam komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javne rasvjete te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, povjerila je vlastitim trgovačkim društvima. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Općine Vir. Opći uvjeti isporuke nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine, dok je cjenik usluga ukopa pokojnika objavljen na mrežnim stranicama Općine, a cjenik usluga parkiranja na uređenim javnim površinama na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Vir, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Vir za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 20.042.354,00 kn, od čega se 4.209.074,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 15.833.280,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Vir je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 10.702.017,00 kn, što čini 67,6 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 125 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Vir za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 125

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Vir za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Nerazvrstane ceste	350.000,00	218.751,00	62,5
2.	Javne površine	460.000,00	185.892,00	40,4
3.	Javna rasvjeta	3.250.000,00	3.038.258,00	93,5
4.	Javna vodoopskrba i odvodnja otpadnih voda	4.300.000,00	4.209.074,00	97,9
	Ukupno	8.360.000,00	7.651.975,00	91,5

Rashodi za građenje nerazvrstanih cesta i javnih površina planirani su u iznosu od 810.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 404.643,00 kn, što je 405.357,00 kn ili 50,0 % manje od plana, pri čemu izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje 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 od plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

U tablici broj 126 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Vir za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 126

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Vir za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	750.000,00	583.808,00	77,9
2.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima (uređene plaže)	1.700.000,00	1.591.386,00	93,6
3.	Održavanje javnih zelenih površina	1.950.000,00	1.623.202,00	83,3
4.	Održavanje groblja	250.000,00	170.736,00	68,3
5.	Održavanje čistoće javnih površina	5.000.000,00	4.590.778,00	91,8
6.	Održavanje javne rasvjete	3.950.000,00	3.683.650,00	93,3
7.	Održavanje komunalne opreme	184.000,00	146.819,00	79,8
	Ukupno	13.784.000,00	12.390.379,00	89,9

Rashodi za održavanje komunalne opreme ostvareni u iznosu od 146.819,00 kn odnose se na održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina i održavanje čistoće javnih površina.

Državni ured za reviziju preporučuje rashode za održavanje komunalne opreme rasporediti, odnosno planirati i iskazivati unutar pripadajućih komunalnih djelatnosti.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Vir ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar upravnog odjela nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Vir organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom. Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Vir te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Vir

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Vir ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području. Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na poduzimanje aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Vir **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Vir

Općina Vir očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Vir. U očitovanju je navela da je Općinsko vijeće donijelo u ožujku 2021. odluku o proglašenju nerazvrstanih cesta javnim dobrom u općoj uporabi, na temelju koje će se pribaviti geodetski elaborati te dostaviti nadležnom uredu za katastar radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

U očitovanju se dalje navodi da Općina Vir osigurava mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama te će se navedeno i normativno urediti izmjenom i dopunom odluke o komunalnom redu u što skorijem roku. U očitovanju se također navodi da Općina Vir kontinuirano ulaže napore u cilju povećanja učinkovitosti upravljanja komunalnim infrastrukturom te je upravo iz tog razloga u 2021., između ostalog, pristupila i izradi aerofotogrametrijskog snimanja Općine i izradi digitalnog ortofoto-a, što će uvelike pomoći učinkovitom upravljanju i rješavanju problema u vezi s upravljanjem i korištenjem komunalne infrastrukture.

Općina Vrsi

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Vrsi utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 37 km², a obuhvaća dva naselja s 2 053 stanovnika.

U tablici broj 127 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Vrsi po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine Vrsi u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 127

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Vrsi, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Vrsi	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.) ili pomorsko dobro	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	322	308	4	10
2.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	Trgovi	2	2	0	0
		Pločnici	6	3	3	0
		Uređene plaže	2	0	2	0
		Pješačke staze	9	8	1	0
3.	Javna parkirališta	Parkirališta	12	5	7	0
4.	Javne zelene površine	Cvjetnjaci	6	4	2	0
		Dječja igrališta	4	2	2	0
		Javni sportski i rekreacijski prostori	1	0	1	0
		Zelene površine uz ceste i ulice	2	0	2	0
5.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	5	2	3	0
		Javni zdenci	2	1	1	0
		Javni zahodi	3	0	3	0
6.	Javna rasvjeta	Rasvjetni stupovi	921	921	0	0
7.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	3	2	0	1
Ukupno			1 300	1 258	31	11

Općina Vrsi je do kolovoza 2020. evidentirala 1 300 građevina i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 1 258 ili 96,8 % u vlasništvu Općine, 31 ili 2,4 % u javnom vlasništvu ili na pomorskom dobru, dok se jedanaest ili 0,8 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Vrsi ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 1 300 građevina i uređaja komunalne infrastrukture. U evidenciju se unose podaci o 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, ali ne i podaci o nazivu komunalne infrastrukture, što nije u skladu s odredbom članka 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj evidencija komunalne infrastrukture sadrži i naziv komunalne infrastrukture. S obzirom da evidencija ne sadrži podatke o nazivu komunalne infrastrukture, uneseni podaci nisu sistematizirani po nazivima komunalne infrastrukture što otežava praćenje broja evidentiranih građevina komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže evidenciju komunalne infrastrukture voditi tako da sadrži sve propisane podatke, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te unesene podatke sistematizirati po nazivima komunalne infrastrukture kako bi se mogao pratiti broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture.

Prema podacima Općine Vrsi, na njezinu području je provedena obnova zemljišnih knjiga te su, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture, tri građevine komunalne infrastrukture koje se nalaze na zemljištu u vlasništvu Općine upisane kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine, a odnose se na javno parkiralište, cvjetnjak i nadstrešnicu na stajalištu javnog prometa u naselju Poljica. Općina nije poduzimala daljnje aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, odnosno nije donosila odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljala geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine. Navedeno nije u skladu s odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima jedinice lokalne samouprave donose odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljaju geodetske elaborate izvedenog stanja komunalne infrastrukture te ih dostavljaju 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.

Državni ured za reviziju nalaže poduzimati aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na području Općine Vrsi u zemljišne knjige i evidentiranja u 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 Općine, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Preporučuje se podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, i dalje unositi 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 Vrsi, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Vrsi evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički.

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Vrši obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-naloz-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Vrši je u kolovozu 2020. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom je, uz 13 komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, određeno i deset drugih djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima od značaja za Općinu, a odnose se na obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova, prigodno ukrašavanje općinskih naselja, održavanje morske obale, upravljanje i održavanje reciklažnog dvorišta, sanaciju divljih odlagališta otpada, upravljanje trgovinom na malo izvan prodavaonica na štandovima prigodom raznih manifestacija, održavanje horizontalne i vertikalne signalizacije, održavanje distribucijsko-telekomunikacijske kanalizacije i uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba. Odlukom su određeni organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Vrši.

U tablici broj 128 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Vrši, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 128

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u
Općini Vrsi, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
1	2	3
1.	Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Vrsi
2.	Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	
3.	Održavanje javnih zelenih površina	
4.	Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	
5.	Održavanje groblja	
6.	Održavanje čistoće javnih površina	
7.	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama	
8.	Usluge javnih tržnica na malo	
9.	Usluge ukopa pokojnika	
10.	Komunalni linijski prijevoz putnika	
11.	Prigodno ukrašavanje općinskih naselja	
12.	Održavanje morske obale (plaže)	
13.	Upravljanje i održavanje reciklažnog dvorišta	
14.	Sanacija divljih odlagališta otpada	
15.	Upravljanje trgovinom na malo izvan prodavaonica na štandovima prigodom raznih manifestacija	
16.	Održavanje horizontalne i vertikalne signalizacije	
17.	Održavanje distribucijsko telekomunikacijske kanalizacije	
18.	Uklanjanje protupravno postavljenih predmeta i roba	
19.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
20.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
21.	Održavanje javne rasvjete	
22.	Obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije	
23.	Obavljanje veterinarsko-higijeničarskih poslova	

Prema Odluci o komunalnim djelatnostima, djelatnosti za koje je određeno da ih može obavljati vlastito trgovačko društvo mogu se povjeriti drugim pravnim i fizičkim osobama, ako ih trgovačko društvo ne može obavljati ili zbog veće ekonomičnosti i svrsishodnosti. Tako je zbog veće ekonomičnosti i svrsishodnosti obavljanje komunalne djelatnosti prigodnog ukrašavanja općinskih naselja povjereno pravnoj osobi, kojoj je povjereno održavanje javne rasvjete, na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Općina Vrsi je donijela programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, kako je propisano odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu. 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. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 73. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuju i opis i opseg poslova održavanja. Opis poslova održavanja odnosi se na određivanje, a opseg na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima.

U programima građenja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, dječjeg vrtića i javne mreže za bežični pristup Internetu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, uključujući 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Vrsi nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik je, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., koja su objavljena u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Izvješća sadrže iskaz troškova građenja po pojedinim građevinama komunalne infrastrukture odnosno po pojedinim komunalnim djelatnostima, s naznakom izvora njihova financiranja.

Općina Vrsi je u studenome 2019. donijela Odluku o komunalnom doprinosu, a u prosincu 2018. odluke o komunalnoj naknadi i o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određene su tri zone za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama, način i rokovi plaćanja te uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je za prvu zonu u iznosu od 120,00 kn/m³, za drugu zonu u iznosu od 100,00 kn/m³, a za treću zonu u iznosu od 60,00 kn/m³ građevine za koju se komunalni doprinos plaća. Vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu iznosi 8,7 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi također su određene tri zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Vrsi koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te uvjeti zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 6,00 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Vrsi je u kolovozu 2020. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, način uređenja i korištenja površina javne namjene te održavanje reda i čistoće na njima i njihovo čuvanje, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provode komunalni redari. U obavljanju nadzora komunalni redari donose rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a mogu izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Vrsi sadrži odredbe kojima se propisuje građenje pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, ali ne i odredbe kojima bi se osigurala mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama.

Državni ured za reviziju nalaže odlukom o komunalnom redu, uz građenje građevina i uređaja komunalne infrastrukture tako da ih mogu koristiti osobe s posebnim potrebama, osigurati i mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Vrsi u 2019. i 2020. obavljalo se jedanaest komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, od čega su tri uslužne komunalne djelatnosti. Općina Vrsi obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. Obavljanje šest komunalnih djelatnosti, koje se odnose na održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina, održavanje plaža te na pružanje usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, povjerila je vlastitom trgovačkom društvu. Obavljanje uslužne djelatnosti komunalnog linijskog prijevoza putnika povjerila je trgovačkom društvu čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje četiri komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javne rasvjete, obavljanje poslova dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije i prigodno ukrašavanje općinskih naselja, povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenici usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i usluga ukopa pokojnika, čije je obavljanje povjereno vlastitom trgovačkom društvu, doneseni su uz suglasnost Općine Vrsi. Opći uvjeti isporuke nisu objavljeni u službenom glasilu i na mrežnim stranicama Općine, dok su cjenici objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalnih usluga. Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja usluge.

Državni ured za reviziju nalaže osigurati javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za sve uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine Vrsi, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019., rashodi Općine Vrsi za izvršenje navedenih programa iskazani su u iznosu od 7.068.805,00 kn, od čega se 1.223.208,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda, dječjeg vrtića i javne mreže za bežični pristup Internetu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 5.845.597,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Vrsi je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 3.129.546,00 kn, što čini 53,5 % ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

U tablici broj 129 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Vrsi za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 129

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture Općine Vrsi za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila	75.000,00	25.000,00	33,3
2.	Javna rasvjeta	250.000,00	225.883,00	90,4
3.	Groblje	1.663.349,00	1.043.594,00	62,7
4.	Projektna dokumentacija	200.000,00	229.375,00	114,7
5.	Građevine za javnu vodoopskrbu	207.608,00	233.202,00	112,3
6.	Građevine za javnu odvodnju otpadnih voda	965.027,00	932.501,00	96,6
7.	Zgrada dječjeg vrtića	0,00	8.000,00	0,0
8.	Javna mreža za bežični pristup Internetu	50.000,00	49.505,00	99,0
	Ukupno	3.410.984,00	2.747.060,00	80,5

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 663.924,00 kn ili 19,5 % manje od plana, pri čemu su pojedine stavke izvršene u iznosima znatno manjim ili većim od plana, a izvješće o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana.

U programu građenja komunalne infrastrukture i izvješću o njegovu izvršenju iskazani su rashodi za izradu projektne dokumentacije kao zasebne stavke, a trebalo ih je iskazati u okviru rashoda za građenje komunalne infrastrukture i drugih rashoda na koje se odnose.

Državni ured za reviziju preporučuje u programima građenja komunalne infrastrukture i izvješćima o njihovu izvršenju planirane i ostvarene rashode iskazivati po vrstama komunalne infrastrukture na koju se odnose.

U tablici broj 130 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Vrsi za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju navedenog programa.

Tablica broj 130

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Vrsi za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	1.210.436,00	840.923,00	69,5
2.	Održavanje javnih površina	3.055.958,00	2.563.272,00	83,9
3.	Održavanje javne rasvjete	604.000,00	579.982,00	96,0
4.	Održavanje plaža	420.000,00	337.568,00	80,4
	Ukupno	5.290.394,00	4.321.745,00	81,7

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta planirani su u iznosu od 1.210.436,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 840.923,00 kn, što je 369.513,00 kn ili 30,5 % manje od plana, pri čemu izvješće o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture također ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ili prekoračenja 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 ili prekoračenje plana, kako bi se osigurala potpuna obaviještenost predstavničkog tijela i javnosti o upravljanju komunalnom infrastrukturom.

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa unutar rashoda za održavanje javnih površina, a rashodi za prigodno ukrašavanje općinskih naselja unutar rashoda za održavanje javne rasvjete, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju preporučuje održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje čistoće javnih površina i prigodno ukrašavanje općinskih naselja planirati i iskazivati kao zasebne komunalne djelatnosti, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih komunalnih djelatnosti i načinu određivanja njihove cijene te odredbe o nadzoru nad obavljanjem ugovorenih poslova, ali ne i propisane odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Vrsi ima, a odnosi 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.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Upravnog odjela za prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalno gospodarstvo, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Vrsi organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom.

Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Vrsi te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Vrsi

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Vrsi ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, 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 općinski načelnik podnio predstavničkom tijelu propisana izvješća o izvršenju programa 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, da su opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine doneseni uz njezinu suglasnost, da organizira i financira građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području.

Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na unošenje propisanih podataka u evidenciju komunalne infrastrukture, na poduzimanje aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalne usluge za uslužne komunalne djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Vrsi **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Vrsi

Općina Vrsi očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Vrsi. U očitovanju je navela da u cijelosti prihvaća činjenice opisane u Nacrtu izvješća te da će naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju primijeniti u budućim postupanjima.

Općina Zemunik Donji

Odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Općina Zemunik Donji utvrđena je kao jedinica lokalne samouprave u sastavu Zadarske županije. Površina Općine je 55 km², a obuhvaća tri naselja s 2 060 stanovnika.

U tablici broj 131 daju se podaci o evidentiranim građevinama i uređajima komunalne infrastrukture u Općini Zemunik Donji po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, prema podacima iz evidencije komunalne infrastrukture Općine Zemunik Donji u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2020.).

Tablica broj 131

Broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture u Općini Zemunik Donji, po vrstama i prema vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom

Redni broj	Vrsta komunalne infrastrukture	Građevine i uređaji komunalne infrastrukture	Ukupno	Vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom		
				Općina Zemunik Donji	Javno (RH i druge osobe javnog prava, društveno, općenarodna imovina i sl.)	Drugo (privatno, mješovito privatno i javno, neriješen vlasnički status i sl.)
	1	2	3	4	5	6
1.	Nerazvrstane ceste	Ceste	110	16	68	26
2.	Javne zelene površine	Dječja igrališta	4	2	1	1
		Javni sportski i rekreacijski prostori	2	2	0	0
3.	Građevine i uređaji javne namjene	Nadstrešnice na stajalištima javnog prometa	12	12	0	0
		Spomenici	3	2	1	0
		Oglasne ploče	11	11	0	0
		Jarboli za zastave	6	6	0	0
		Prometna ogledala	1	1	0	0
4.	Javna rasvjeta	Rasvjetni stupovi	52	14	36	2
5.	Groblja i krematoriji na grobljima	Groblja	2	1	0	1
Ukupno			203	67	106	30

Općina Zemunik Donji je do kolovoza 2020. evidentirala 203 građevine i uređaja komunalne infrastrukture, od čega je 67 ili 33,0 % u vlasništvu Općine, 106 ili 52,2 % u javnom vlasništvu, dok se 30 ili 14,8 % evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture nalazi na zemljištu u privatnom i mješovitom privatnom i javnom vlasništvu ili na zemljištu s neriješenim vlasničkim statusom.

Nalaz

– Evidentiranje komunalne infrastrukture

Općina Zemunik Donji ustrojila je i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, u koju su do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2020.) uneseni podaci za 203 građevine 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.

Državni ured za reviziju preporučuje evidenciju komunalne infrastrukture kontinuirano nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja.

Prema podacima Općine Zemunik Donji, Općina provodi aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture na svom području u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, a odnose se na donošenje odluka o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi i pribavljanje geodetskih elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture koji se dostavljaju 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 Općine, kako je propisano odredbama članaka 61., 62. i 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz podataka navedenih u evidenciji komunalne infrastrukture proizlazi da je do vremena obavljanja revizije (siječanj 2020.) 26 građevina i uređaja komunalne infrastrukture upisano u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Općine Zemunik Donji.

Državni ured za reviziju preporučuje podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom i dalje unositi 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.

Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja. Proračun i proračunski korisnici obvezni su u svom knjigovodstvu osigurati podatke pojedinačno po vrstama prihoda i primitaka, rashoda i izdataka kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora, a prema rasporedu računa iz Računskog plana koji je sastavni dio Pravilnika. Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Dnevnik je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Glavna knjiga je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te приходima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja.

Proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitičko knjigovodstvo dugotrajne nefinancijske imovine – po vrsti, količini i vrijednosti (nabavna i otpisana) te s drugim podacima. Pomoćne knjige i analitičke evidencije ne moraju se voditi ako se izravnim raščlanjivanjem stavki glavne knjige osiguravaju potrebni podaci. Zgrade i ostali građevinski objekti iskazuju se odvojeno od zemljišta na kojem su smješteni, a ako nije moguće odvojiti vrijednost objekta od vrijednosti zemljišta tada se čitav iznos evidentira na imovini koja ima veću vrijednost (najčešće su to građevinski objekti).

U glavnoj knjizi Općine Zemunik Donji evidentirana su ulaganja u izgradnju komunalne infrastrukture te se vodi analitička knjigovodstvena evidencija iz koje je vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost ulaganja u pojedinačne građevine i uređaje komunalne infrastrukture, koja su u glavnoj knjizi iskazana sintetički. Analitička knjigovodstvena evidencija sadrži identifikacijski broj svake pojedine građevine i uređaja.

Državni ured za reviziju preporučuje analitičke knjigovodstvene evidencije putem identifikacijskih brojeva pojedinih građevina i uređaja komunalne infrastrukture i druge imovine povezati s evidencijom komunalne infrastrukture i drugim evidencijama o imovini.

Prema odredbama članaka 14., 15. i 16. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, proračun i proračunski korisnici moraju na kraju svake poslovne godine popisati imovinu i obveze, navesti njihove pojedinačne vrijednosti te uskladiti stanje imovine i obveza u poslovnim knjigama sa stanjem utvrđenim popisom. Podaci o popisu unose se pojedinačno u naturalnim i novčanim izrazima u popisne liste, koje predstavljaju knjigovodstvene isprave čiju vjerodostojnost potpisima potvrđuju članovi popisnog povjerenstva. Nakon popisa, povjerenstvo je obvezno sastaviti izvještaj na temelju popisnih lista i svojih zapažanja i predati ga čelniku proračuna.

Općina Zemunik Donji obavila je popis imovine i obveza koncem 2019. Popisana je komunalna infrastruktura i druga imovina koja je evidentirana u glavnoj knjizi. Popisom nije obuhvaćena komunalna infrastruktura i druga imovina koja nije evidentirana u glavnoj knjizi.

Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske Ministarstva financija, iz siječnja 2018., (<https://mfin.gov.hr/istaknute teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>) propisan je postupak procjene vrijednosti neevidentirane imovine koji su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne provesti u okviru redovnog postupka ažuriranja poslovnih knjiga i osiguranja realnosti svojih financijskih izvještaja. Postupak procjene neevidentirane imovine provodi se internom procjenom (po radnom povjerenstvu na temelju aproksimativne usporedne metode koristeći dostupne informacije s tržišta, od Porezne uprave, iz katastra i iz drugih izvora), po ovlaštenom procjenitelju (u iznimnim slučajevima kad je imovina u postupku otuđenja, zamjene i slično) te u iznosu pojedinačne vrijednosti od jedne kune (za imovinu čiju vrijednost zbog njezinih specifičnih obilježja nije opravdano, niti moguće procjenjivati, kao što je imovina koja spada u kategoriju kulturno-povijesne baštine, neotuđivih prirodnih bogatstava, nekih infrastrukturnih objekata i slično).

Državni ured za reviziju preporučuje 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.

– Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

Općina Zemunik Donji je u veljači 2018. donijela Odluku o komunalnim djelatnostima kojom su određene komunalne djelatnosti koje se obavljaju na području Općine i organizacijski oblici njihova obavljanja.

U tablici broj 132 daju se podaci o organizacijskim oblicima obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Zemunik Donji, prema Odluci o komunalnim djelatnostima.

Tablica broj 132

Organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti u Općini Zemunik Donji, prema Odluci o komunalnim djelatnostima

Redni broj	Komunalna djelatnost	Osoba koja prema Odluci o komunalnim djelatnostima može obavljati komunalne djelatnosti
	1	2
1.	Održavanje čistoće	Trgovačko društvo čiji je osnivač ili suosnivač Općina Zemunik Donji
2.	Održavanje javnih površina	
3.	Tržnice na malo	
4.	Održavanje groblja	
5.	Skupljanje i odlaganje komunalnog otpada	
6.	Prijevoz putnika u javnom prometu	
7.	Održavanje nerazvrstanih cesta	Trgovačko društvo čiji je osnivač Općina Zemunik Donji i/ili pravna/fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
8.	Obavljanje dimnjačarskih poslova	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji
9.	Javna rasvjeta	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti
10.	Obavljanje pogrebnih poslova (ukop pokojnika)	
11.	Obavljanje poslova deratizacije, dezinfekcije i dezinfekcije	

Odluka o komunalnim djelatnostima donesena je na temelju odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je bio na snazi do kolovoza 2018. i nije usklađena s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi od kolovoza 2018. Tako je Odlukom o komunalnim djelatnostima određena komunalna djelatnost održavanja javnih površina koja obuhvaća djelatnosti održavanja javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanja javnih zelenih površina, koje su odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi propisane kao zasebne komunalne djelatnosti. Također, Odlukom o komunalnim djelatnostima kao komunalna djelatnost određena je djelatnost skupljanja i odlaganja komunalnog otpada, koja odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu koji je na snazi nije propisana kao komunalna djelatnost. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture i pružanje usluga nužnih za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave, a propisane su odredbama članaka 22., 23., 24. i 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Prema odredbi članka 26. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osim djelatnosti propisanih navedenim Zakonom, 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.

Državni ured za reviziju preporučuje donijeti 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.

Općina Zemunik Donji je donijela programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i 2020. te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 67. i 72. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Programi građenja komunalne infrastrukture sadrže procjenu troškova građenja s naznakom izvora financiranja, a troškovi građenja su iskazani odvojeno za svaku građevinu, ali ne i ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja, što nije u skladu s odredbom članka 69. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj se troškovi građenja u programu građenja komunalne infrastrukture iskazuju ukupno te odvojeno prema izvoru njihova financiranja. 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. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojom je propisano da se programom održavanja komunalne infrastrukture određuju i opis i opseg poslova održavanja. Opis poslova održavanja odnosi se na određivanje, a opseg na količinu i učestalost planiranih radova i drugih aktivnosti na održavanju komunalne infrastrukture izraženu odgovarajućim mjernim jedinicama i drugim pokazateljima. U programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su rashodi za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda i školske zgrade te na održavanje građevina za javnu vodoopskrbu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju nalaže programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, 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.

Prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, program građenja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi, između ostalog, u skladu s izvješćem o stanju u prostoru, koje se, prema odredbama Zakona o prostornom uređenju, izrađuje na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, za razdoblje od četiri godine, a sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za iduće razdoblje. Općina Zemunik Donji nije izradila izvješće o stanju u prostoru na svom području.

Općinski načelnik nije podnio predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019., što nije u skladu s odredbama članaka 71. i 74. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojima općinski načelnik, istodobno s izvješćem o izvršenju proračuna, podnosi predstavničkom tijelu izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za prethodnu kalendarsku godinu, koja se objavljuju u službenom glasilu.

Državni ured za reviziju nalaže podnositi izvješća o izvršenju programa građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture te ih objavljivati u službenom glasilu, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Općina Zemunik Donji je u siječnju 2019. donijela odluke o komunalnom doprinosu i o komunalnoj naknadi, a u studenome 2018. Odluku o vrijednosti boda komunalne naknade te ih objavila u službenom glasilu, kako je propisano odredbama članaka 78., 95. i 98. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Odlukom o komunalnom doprinosu određena je jedinstvena zona za plaćanje komunalnog doprinosa, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa, način i rokovi plaćanja te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određena je u iznosu od 50,00 kn/m³ građevine za koju se plaća i iznosi 3,6 % prosječnih troškova građenja kubnog metra građevine u Republici Hrvatskoj.

Odlukom o komunalnoj naknadi određene su dvije zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijenti zone, koeficijenti namjene, rokovi plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu Zemunik Donji koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade te opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Vrijednost boda komunalne naknade utvrđena je u godišnjem iznosu od 4,80 kn/m² nekretnine za koju se komunalna naknada plaća.

Općina Zemunik Donji je u siječnju 2019. donijela Odluku o komunalnom redu kojom je propisano uređenje naselja, korištenje površina javne namjene i održavanje reda i čistoće na njima, mjere za održavanje komunalnog reda, prekršajne odredbe za narušavanje komunalnog reda te druge odredbe radi uspostave i održavanja komunalnog reda. Nadzor nad uspostavom i održavanjem komunalnog reda provodi komunalni redar. U obavljanju nadzora komunalni redar donosi rješenja o mjerama za uspostavu i održavanje komunalnog reda, a može izdavati prekršajne naloge i naplaćivati kazne na mjestu počinjenja prekršaja za prekršaje protiv komunalnog reda. Prema odredbi članka 104. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odlukom o komunalnom redu mora se osigurati mogućnost korištenja površina javne namjene na način koji omogućava kretanje osoba s posebnim potrebama. Odluka o komunalnom redu Općine Zemunik Donji ne sadrži odredbe kojima bi se osigurala navedena mogućnost.

Državni ured za reviziju nalaže 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.

– Upravljanje komunalnom infrastrukturom

Na području Općine Zemunik Donji u 2019. i 2020. obavljalo se osam komunalnih djelatnosti propisanih odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, od čega je jedna uslužna komunalna djelatnost. Općina Zemunik Donji obavljanje komunalnih djelatnosti na svom području organizira samostalno. 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 dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje čistoće javnih površina i pružanje usluga komunalnog linijskog prijevoza putnika, povjerila je trgovačkim društvima čiji je suosnivač s drugim jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje dvije komunalne djelatnosti, koje se odnose na održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova deratizacije i dezinfekcije i dezinfekcije, povjerila je pravnim osobama na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti.

Prema odredbama članaka 30. i 55. Zakona o komunalnom gospodarstvu, isporučitelj komunalne usluge koji obavlja uslužnu komunalnu djelatnost donosi opće uvjete isporuke komunalne usluge uz prethodnu suglasnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a cjenik komunalne usluge i svaku njegovu izmjenu ili dopunu uz prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na čijem se području isporučuje komunalna usluga. Opći uvjeti isporuke objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, na njezinim mrežnim stranicama te na oglasnoj ploči i mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge, a cjenik komunalne usluge na oglasnoj ploči i na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Opći uvjeti isporuke i cjenik usluge komunalnog linijskog prijevoza putnika, čije je obavljanje povjereno trgovačkom društvu čiji su osnivači više jedinica lokalne samouprave, doneseni su uz suglasnost jedinice lokalne samouprave koja ima većinski udio udjela u trgovačkom društvu te su objavljeni na mrežnim stranicama isporučitelja komunalne usluge.

Prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019., rashodi Općine Zemunik Donji za izvršenje programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture iskazani su u iznosu od 3.528.391,00 kn, od čega se 416.184,00 kn odnosi na rashode za građenje građevina za javnu vodoopskrbu i javnu odvodnju otpadnih voda i školske zgrade te na održavanje građevina za javnu vodoopskrbu, što prema odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu nije građenje i održavanje komunalne infrastrukture, tako da rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u 2019. iznose 3.112.207,00 kn. Izvori financiranja su sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao zakonom propisani izvori namijenjeni za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te druga proračunska sredstva. Prema podacima iz financijskih izvještaja, Općina Zemunik Donji je u 2019. sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade ostvarila u iznosu od 5.028.333,00 kn, što je 1.916.126,00 kn ili 61,6 % više od ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Prema odredbi članka 91. Zakona o komunalnom gospodarstvu, komunalna naknada je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave koji se koristi za financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, ako se time ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture.

Općinsko vijeće Općine Zemunik Donji u 2019. nije donijelo odluku o korištenju sredstava komunalne naknade za druge propisane namjene, koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, odnosno nije utvrdilo da se korištenjem značajnog dijela sredstava komunalne naknade za te namjene ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture.

Državni ured za reviziju preporučuje sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade koristiti za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture. Nalaže se sredstva komunalne naknade za druge propisane namjene, koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, koristiti 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, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

U tablici broj 133 daju se podaci o izvršenju programa građenja komunalne infrastrukture Općine Zemunik Donji za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 133

Izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture
Općine Zemunik Donji za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
	1	2	3	4
1.	Javne površine	632.000,00	580.585,00	91,9
2.	Javna rasvjeta	620.000,00	15.250,00	2,5
3.	Groblje	277.000,00	177.000,00	63,9
4.	Građevine za javnu vodoopskrbu	100.000,00	16.250,00	16,3
5.	Građevine za javnu odvodnju otpadnih voda	600.000,00	309.622,00	51,6
6.	Školska zgrada	6.000,00	5.308,00	88,5
	Ukupno	2.235.000,00	1.104.015,00	49,4

Rashodi za izvršenje programa građenja komunalne infrastrukture za 2019. ostvareni su 1.130.985,00 kn ili 50,6 % manje od plana, a izvješće o izvršenju proračuna ne sadrži obrazloženje za odstupanja od plana.

U tablici broj 134 daju se podaci o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture Općine Zemunik Donji za 2019., prema podacima iz izvješća o izvršenju proračuna za 2019.

Tablica broj 134

Izvršenje programa održavanja komunalne infrastrukture
Općine Zemunik Donji za 2019.

u kn

Redni broj	Opis	Rashodi za 2019.		
		Planirano	Ostvareno	Indeks
1		2	3	4
1.	Održavanje nerazvrstanih cesta	1.009.100,00	601.762,00	59,6
2.	Održavanje javnih površina	960.000,00	938.125,00	97,7
3.	Održavanje groblja	160.000,00	144.690,00	90,4
4.	Održavanje čistoće javnih površina	90.000,00	89.985,00	100,0
5.	Održavanje javne rasvjete	550.000,00	522.418,00	95,0
6.	Poslovi deratizacije, dezinsekcije i dezinfekcije	41.500,00	42.392,00	102,2
7.	Održavanje građevina za javnu vodoopskrbu	95.000,00	85.004,00	89,5
	Ukupno	2.905.600,00	2.424.376,00	83,4

Rashodi za održavanje nerazvrstanih cesta planirani su u iznosu od 1.009.100,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 601.762,00 kn, što je 407.338,00 kn ili 40,4 % manje od plana, pri čemu izvješće o izvršenju proračuna također ne sadrži obrazloženje za odstupanje od plana. Planirani rashodi za građenje odnosno održavanje komunalne infrastrukture iskazani u programima građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i izvješću o izvršenju proračuna za 2019. nisu usklađeni. Tako su planirani rashodi za građenje komunalne infrastrukture u programu građenja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 3.470.000,00 kn, a u izvješću o izvršenju proračuna u iznosu od 2.235.000,00 kn, dok su planirani rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u programu održavanja komunalne infrastrukture iskazani u iznosu od 4.248.000,00 kn, a u izvješću o izvršenju proračuna u iznosu od 2.905.600,00 kn. Pojedine aktivnosti i planirani iznosi za njihovu provedbu navedeni u programima građenja i održavanja komunalne infrastrukture nisu navedeni u izvješću o izvršenju proračuna i obrnuto.

Državni ured za reviziju preporučuje kod značajnijeg odstupanja ostvarenih rashoda za građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u odnosu na planirane, u izvješćima o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture navoditi 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.

Rashodi za održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima i održavanje javnih zelenih površina planirani su programom održavanja komunalne infrastrukture te iskazani u izvješću o izvršenju navedenog programa unutar rashoda za održavanje javnih površina, iako su navedene djelatnosti odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu utvrđene kao zasebne komunalne djelatnosti.

Državni ured za reviziju 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 Zakona o komunalnom gospodarstvu i Odlukom o komunalnim djelatnostima.

Rashodi za održavanje javne rasvjete i obavljanje poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije ostvareni su na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti zaključenih s pravnim osobama kojima je povjereno obavljanje navedenih komunalnih djelatnosti. Ugovori sadrže propisane odredbe o vremenu na koje su zaključeni, vrsti i opsegu ugovorenih komunalnih djelatnosti i načinu određivanja njihove cijene te odredbe o nadzoru nad obavljanjem ugovorenih poslova, ali ne i propisane odredbe o jamstvu izvršitelja o ispunjenju ugovora, što nije u skladu s odredbom članka 49. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj ugovor o povjeravanju obavljanja komunalne djelatnosti sadrži i navedeno jamstvo.

Državni ured za reviziju nalaže kod povjeravanja obavljanja komunalnih djelatnosti pravnoj ili fizičkoj osobi na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

– Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom

Prema odredbi članka 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 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 Općina Zemunik Donji ima, a odnosi 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 financiranje zasniva se, između ostalog, i na informacijama o preferencijama stanovnika.

Prema prikupljenim podacima, poslovi nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i drugom imovinom obavljaju se unutar Upravnog odjela za prostorno uređenje, graditeljstvo i komunalno gospodarstvo, na temelju unutarnjih akata kojima su uređeni ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta. Općina Zemunik Donji organizira, financira i nadzire građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području, ali ne provodi sustavnu analizu i vrednovanje učinaka upravljanja i korištenja komunalne infrastrukture i utjecaja upravljanja na lokalnu zajednicu radi utvrđivanja mogućnosti unaprjeđenja upravljanja komunalnom infrastrukturom te ne raspolaže podacima i zaključcima o učincima upravljanja komunalnom infrastrukturom koji bi proizašli iz provedenih analiza i vrednovanja. Osnovni pokazatelji koji se mogu koristiti za analizu i vrednovanje su podaci o stanju pojedinih nerazvrstanih cesta u cilju poduzimanja mjera i radnji radi održavanja njihove prohodnosti i tehničke ispravnosti te prometne sigurnosti na njima, o stanju pojedinih javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima radi obavljanja popravaka kojima se osigurava njihova funkcionalna ispravnost, o stanju pojedinih građevina javne odvodnje oborinskih voda u cilju poduzimanja potrebnih aktivnosti radi efikasnog prihvata i odvodnje oborinskih voda s površina javne namjene, o udjelu javnih zelenih površina u ukupnoj općinskoj površini i osvjetljenosti javnih površina, u cilju njihova povećanja radi poboljšanja kvalitete života građana. Također se mogu koristiti i podaci o stanju građevina i uređaja javne namjene radi poduzimanja potrebnih aktivnosti za njihovo održavanje, o potrebama za parkirnim i grobnim mjestima u cilju povećanja njihova broja i lakše dostupnosti građanima, o prilagođenosti javnih površina za kretanje osoba s posebnim potrebama te drugi podaci u vezi s upravljanjem komunalnom infrastrukturom.

Utjecaj upravljanja na lokalnu zajednicu može se analizirati i vrednovati i na temelju podataka i saznanja o broju korisnika pojedinih komunalnih usluga u odnosu na broj stanovnika Općine Zemunik Donji te njihovu zadovoljstvu ili nezadovoljstvu u pogledu stanja i korištenja komunalne infrastrukture na području Općine, a podaci i saznanja mogu se prikupljati promatranjem i anketiranjem stanovnika te iz medija, javnog pogovora i iz drugih izvora.

Državni ured za reviziju 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.

Ocjena učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u Općini Zemunik Donji

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je Općina Zemunik Donji 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.

Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na podnošenje propisanih izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture predstavničkom tijelu, na korištenje sredstava komunalne naknade za propisane namjene koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost organiziranja i financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture s donesenim programima građenja i održavanja, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te 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.

Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u Općini Zemunik Donji **djelomično učinkovito** te su Općini dani nalozi i preporuke čijom bi se provedbom povećala učinkovitost upravljanja komunalnom infrastrukturom.

Očitovanje Općine Zemunik Donji

Općina Zemunik Donji očitovala se na činjenice opisane u Nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije, koji se odnosi na Općinu Zemunik Donji. U očitovanju je navela da se slaže s činjenicama opisanim u Nacrtu izvješća.

OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA KOMUNALNOM INFRASTRUKTUROM U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE NA PODRUČJU ZADARSKE ŽUPANIJE

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije. Ciljevi revizije bili su provjeriti cjelovitost podataka jedinica lokalne samouprave o komunalnoj infrastrukturi i njezinu pravnom statusu, normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom i upravljaju li jedinice lokalne samouprave komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom i učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

Revizijom je utvrđeno da je većina jedinica lokalne samouprave na području Zadarske županije ustrojila i vodi evidenciju komunalne infrastrukture, da provode aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, da su donijele odluke o komunalnim djelatnostima kojima su određene komunalne djelatnosti koje se mogu obavljati na njihovu području i organizacijski oblici obavljanja, da su donijele godišnje programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture i da je većina gradonačelnika i općinskih načelnika podnijela predstavničkim tijelima propisana izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, da su donijele i da primjenjuju odluke o komunalnom doprinosu, o komunalnoj naknadi, o vrijednosti boda komunalne naknade i o komunalnom redu, da obavljanje komunalnih djelatnosti organiziraju na propisani način, da se opći uvjeti isporuke i cjenici komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti donose uz njihovu suglasnost i da osiguravaju njihovu javnu objavu, da organiziraju i financiraju građenje i održavanje komunalne infrastrukture u skladu s donesenim programima građenja i održavanja te da nadziru građenje i održavanje komunalne infrastrukture i održavanje komunalnog reda na svom području.

Međutim, utvrđene su i nepravilnosti i propusti koji se odnose na to da neke jedinice lokalne samouprave nisu ustrojile evidenciju komunalne infrastrukture, da neke jedinice nisu poduzimale aktivnosti radi upisa komunalne infrastrukture u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na unošenje propisanih podataka u evidencije komunalne infrastrukture, kao i podataka o statusu komunalne infrastrukture u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru, na evidentiranje komunalne infrastrukture u knjigovodstvenim evidencijama, na to da načelnici nekih općina predstavničkom tijelu nisu podnijeli propisana godišnja izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost odluka o komunalnim djelatnostima, o komunalnom doprinosu i o komunalnom redu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, na sadržaj programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na javno objavljivanje izvješća o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture podnesenih predstavničkom tijelu, na javno objavljivanje općih uvjeta isporuke i cjenika komunalnih usluga za uslužne komunalne djelatnosti, na organiziranje obavljanja komunalnih djelatnosti, na izvještavanje o izvršenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture, na usklađenost organiziranja i financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture s donesenim programima građenja i održavanja, na ugovaranje jamstva izvršitelja o ispunjenju ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti te 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.

Slijedom navedenog, Državni ured za reviziju, na temelju utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije i kriterije za ocjenu učinkovitosti, ocijenio je da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u gradovima Ninu i Zadru te općinama Gračac i Starigrad **učinkovito**, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, u Općini Poveljana **neučinkovito**, a u ostalih 29 gradova i općina **djelomično učinkovito** te su jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije dani sljedeći nalozi i preporuke, prema područjima revizije:

1. Evidentiranje komunalne infrastrukture

- 1.1. Ustrojiti evidenciju cjelokupne komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave, kontinuirano je nadopunjavati podacima o neevidentiranoj komunalnoj infrastrukturi do njezina potpunog evidentiranja te je voditi tako da sadrži sve podatke propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.
- 1.2. Unesene podatke za evidentiranu komunalnu infrastrukturu sistematizirati po vrstama i nazivima komunalne infrastrukture, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture.
- 1.3. 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.
- 1.4. Podatke o vlasništvu nad komunalnom infrastrukturom, koji se unose u evidenciju komunalne infrastrukture, unositi 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 jedinice lokalne samouprave, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti njezin status u pogledu upisa u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru.
- 1.5. Voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine, koja je u glavnoj knjizi iskazana sintetički, tako da iz nje bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.
- 1.6. 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.

1.7. 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.

2. Normativno uređenje upravljanja komunalnom infrastrukturom

2.1. 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.

2.2. Programe građenja i održavanja komunalne infrastrukture donositi tako da sadrže sve elemente propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu.

2.3. 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.

2.4. 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.

2.5. 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.

2.6. 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.

3. Upravljanje komunalnom infrastrukturom

3.1. Obavljanje svih komunalnih djelatnosti na području jedinice lokalne samouprave organizirati u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

3.2. Osigurati 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.

3.3. Sredstva komunalnog doprinosa i komunalne naknade koristiti za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, a sredstva komunalne naknade za druge propisane namjene, koje se ne odnose na financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, koristiti na temelju odluke predstavničkog tijela kojom će se utvrditi da takvo korištenje sredstava komunalne naknade ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

- 3.4. U programima građenja odnosno održavanja komunalne infrastrukture i izvješćima o njihovu izvršenju iskazivati sve rashode koji se odnose na građenje i održavanje komunalne infrastrukture odnosno na obavljanje komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture te rashode za građenje iskazivati po vrstama komunalne infrastrukture na koju se odnose, a rashode za održavanje po komunalnim djelatnostima kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu i odluke o komunalnim djelatnostima.
 - 3.5. 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.
 - 3.6. 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.
 - 3.7. Obavljanje komunalnih djelatnosti pravnim i fizičkim osobama povjeravati na temelju pisanog ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti te ugovarati sve propisane elemente, uključujući i jamstvo izvršitelja o ispunjenju ugovora, u skladu s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.
4. Nadzor nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom
- 4.1. 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.
 - 4.2. 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.

Državni ured za reviziju mišljenja je da bi se provedbom navedenih naloga i preporuka postigla poboljšanja i otklonili propusti u vezi s evidentiranjem i upravljanjem komunalnom infrastrukturom te funkcioniranjem sustava nadzora nad učinkovitošću u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije.

Prilog 1

Broj komunalnih djelatnosti koje su se obavljale u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije u 2019. i 2020., prema organizacijskim oblicima obavljanja

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Broj komunalnih djelatnosti koje su se obavljale u jedinicama lokalne samouprave	Broj komunalnih djelatnosti prema organizacijskim oblicima obavljanja propisanim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu					Broj komunalnih djelatnosti prema drugim oblicima obavljanja				Broj komunalnih djelatnosti koje jedinica lokalne samouprave obavlja zajednički s drugim jedinicama	
			Trgovačko društvo čiji je osnivač jedna ili više jedinica lokalne samouprave	Javna ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave	Vlastiti pogon	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti	Ukupno	Zaposlenici bez osnivanja vlastitog pogona	Javni radovi	Drugi način (razni izvoditelji bez zaključivanja ugovora i drugo)		Ukupno
	1	2	3	4	5	6	7	8 (3+4+5+6+7)	9	10	11	12 (9+10+11)	13
1.	Grad Benkovac	12	8	-	-	1	3	12	0	0	0	0	0
2.	Grad Biograd na Moru	11	9	-	-	1	1	11	0	0	0	0	0
3.	Grad Nin	12	10	-	-	0	2	12	0	0	0	0	0
4.	Grad Obrovac	10	6	-	-	1	3	10	0	0	0	0	0
5.	Grad Pag	11	10	-	-	1	-	11	0	0	0	0	0
6.	Grad Zadar	22	9	-	-	1	12	22	0	0	0	0	0
7.	Općina Bibinje	13	10	-	-	0	3	13	0	0	0	0	0
8.	Općina Galovac	6	-	-	-	-	1	1	0	0	5	5	0
9.	Općina Gračac	9	7	-	-	0	2	9	0	0	0	0	0
10.	Općina Jasenice	9	1	-	2	1	5	9	0	0	0	0	0
11.	Općina Kali	11	9	-	-	0	2	11	0	0	0	0	0
12.	Općina Kolan	11	10	-	-	0	1	11	0	0	0	0	0
13.	Općina Kukljica	4	4	-	-	-	0	4	0	0	0	0	0
14.	Općina Lišane Ostrovičke	2	-	-	-	0	2	2	0	0	0	0	0
15.	Općina Novigrad	7	-	-	5	0	2	7	0	0	0	0	0
16.	Općina Pakoštane	5	4	-	-	-	1	5	0	0	0	0	0
17.	Općina Pašman	6	6	-	-	-	-	6	0	0	0	0	0
18.	Općina Polača	6	4	-	-	-	2	6	0	0	0	0	0
19.	Općina Poličnik	10	9	-	-	0	1	10	0	0	0	0	0
20.	Općina Posedarje	8	1	-	4	0	2	7	0	0	1	1	0
21.	Općina Poveljana	7	5	-	-	0	2	7	0	0	0	0	0
22.	Općina Preko	9	9	-	-	-	-	9	0	0	0	0	0
23.	Općina Privlaka	14	9	-	-	1	4	14	0	0	0	0	0
24.	Općina Ražanac	9	2	-	4	-	3	9	0	0	0	0	0
25.	Općina Sali	9	8	-	-	0	1	9	0	0	0	0	0
26.	Općina Stankovci	8	6	-	-	1	1	8	0	0	0	0	0
27.	Općina Starigrad	14	12	-	-	0	2	14	0	0	0	0	0

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Broj komunalnih djelatnosti koje su se obavljale u jedinicama lokalne samouprave	Broj komunalnih djelatnosti prema organizacijskim oblicima obavljanja propisanim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu					Broj komunalnih djelatnosti prema drugim oblicima obavljanja				Broj komunalnih djelatnosti koje jedinica lokalne samouprave obavlja zajednički s drugim jedinicama	
			Trgovačko društvo čiji je osnivač jedna ili više jedinica lokalne samouprave	Javna ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave	Vlastiti pogon	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji	Pravna ili fizička osoba na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti	Ukupno	Zaposlenici bez osnivanja vlastitog pogona	Javni radovi	Drugi način (razni izvođači bez zaključivanja ugovora i drugo)		Ukupno
	1	2	3	4	5	6	7	8 (3+4+5+6+7)	9	10	11	12 (9+10+11)	13
28.	Općina Sukošan	11	9	-	-	0	2	11	0	0	0	0	0
29.	Općina Sveti Filip i Jakov	10	2	-	6	-	4	10	0	0	0	0	0
30.	Općina Škabrnja	7	-	-	5	-	2	7	0	0	0	0	0
31.	Općina Tkon	12	10	-	-	0	2	12	0	0	0	0	0
32.	Općina Vir	9	9	-	-	0	-	9	0	0	0	0	0
33.	Općina Vrsi	11	7	-	-	0	4	11	0	0	0	0	0
34.	Općina Zemunik Donji	8	6	-	-	0	2	8	0	0	0	0	0

Prilog 2

Podaci o obavljanju uslužnih komunalnih djelatnosti u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije u 2019. i 2020.

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Ukupan broj uslužnih komunalnih djelatnosti koje su se obavljale u jedinicama lokalne samouprave	Broj uslužnih komunalnih djelatnosti za koje su opći uvjeti isporuke i/ili cjenik doneseni uz suglasnost jedinice lokalne samouprave	Broj uslužnih komunalnih djelatnosti za koje su opći uvjeti isporuke objavljeni u službenom glasilu/na mrežnim stranicama JLS i/ili na mrežnim stranicama isporučitelja	Broj uslužnih komunalnih djelatnosti za koje su cjenici objavljeni u službenom glasilu/na mrežnim stranicama JLS i/ili na mrežnim stranicama isporučitelja	Jedinica lokalne samouprave je o primjeni nove cijene obavještavala nadležno središnje tijelo državne uprave i/ili upravno tijelo županije (da/ne)
	1	2	3	4	5	6
1.	Grad Benkovac	1	1	0	0	ne
2.	Grad Biograd na Moru	3	3	3	3	da
3.	Grad Nin	3	3	3	3	ne
4.	Grad Obrovac	2	2	1	1	ne
5.	Grad Pag	3	3	1	1	ne
6.	Grad Zadar	5	5	5	5	ne
7.	Općina Bibinje	3	3	1	1	ne
8.	Općina Galovac	0	-	-	-	-
9.	Općina Gračac	0	-	-	-	-
10.	Općina Jasenice	3	3	1	2	ne
11.	Općina Kali	1	1	1	1	-
12.	Općina Kolan	3	3	3	3	ne
13.	Općina Kukljica	1	1	1	1	-
14.	Općina Lišane Ostrovičke	0	-	-	-	-
15.	Općina Novigrad	0	-	-	-	-
16.	Općina Pakoštane	0	-	-	-	-
17.	Općina Pašman	1	1	1	1	-
18.	Općina Polača	0	-	-	-	-
19.	Općina Poličnik	2	2	2	2	ne
20.	Općina Posedarje	2	2	1	1	ne
21.	Općina Poveljana	1	1	0	1	ne
22.	Općina Preko	2	2	2	2	ne
23.	Općina Privlaka	3	3	1	1	ne
24.	Općina Ražanac	2	2	1	1	ne
25.	Općina Sali	1	1	1	1	-
26.	Općina Stankovci	1	1	0	0	ne
27.	Općina Starigrad	4	4	1	3	-
28.	Općina Sukošan	3	3	2	2	da
29.	Općina Sveti Filip i Jakov	2	2	0	1	ne
30.	Općina Škabrnja	0	-	-	-	-
31.	Općina Tkon	3	3	1	3	-
32.	Općina Vir	3	3	1	2	ne
33.	Općina Vrsi	3	3	1	3	ne
34.	Općina Zemunik Donji	1	1	1	1	-

Prilog 3

Podaci o donošenju programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture za 2019. i izvještavanju o njihovu izvršenju u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Donošenje programa (da/ne)	Objava programa u službenom glasilu (da/ne)	Podneseno izvješće o izvršenju programa predstavničkom tijelu (da/ne)	Objava izvješća u službenom glasilu (da/ne)	Izrađeno izvješće o stanju u prostoru (da/ne)
	1	2	3	4	5	6
1.	Grad Benkovac	da	da	da	da	da
2.	Grad Biograd na Moru	da	da	da	da	ne
3.	Grad Nin	da	da	da	da	da
4.	Grad Obrovac	da	da	da	da	ne
5.	Grad Pag	da	da	da	da	ne
6.	Grad Zadar	da	da	da	da	ne
7.	Općina Bibinje	da	da	da	da	ne
8.	Općina Galovac	da	da	ne	-	ne
9.	Općina Gračac	da	da	da	da	da
10.	Općina Jasenice	da	da	da	da	ne
11.	Općina Kali	da	da	da	da	ne
12.	Općina Kolan	da	da	ne	-	ne
13.	Općina Kukljica	da	da	da	da	ne
14.	Općina Lišane Ostrovičke	da	da	da	da	ne
15.	Općina Novigrad	da	da	ne	-	ne
16.	Općina Pakoštane	da	da	da	da	da
17.	Općina Pašman	da	da	da	da	ne
18.	Općina Polača	da	da	da	da	ne
19.	Općina Poličnik	da	da	da	da	da
20.	Općina Posedarje	da	da	da	da	ne
21.	Općina Povljana	da	da	ne	-	ne
22.	Općina Preko	da	da	da	da	ne
23.	Općina Privlaka	da	da	ne	-	ne
24.	Općina Ražanac	da	da	ne	-	ne
25.	Općina Sali	da	da	ne	-	ne
26.	Općina Stankovci	da	da	da	ne	ne
27.	Općina Starigrad	da	da	da	da	ne
28.	Općina Sukošan	da	da	ne	-	ne
29.	Općina Sveti Filip i Jakov	da	da	da	ne	ne
30.	Općina Škabrnja	da	da	da	da	ne
31.	Općina Tkon	da	da	da	da	da
32.	Općina Vir	da	da	da	da	ne
33.	Općina Vrsi	da	da	da	da	ne
34.	Općina Zemunik Donji	da	da	ne	-	ne

Prilog 4

Prihodi od komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa, kao zakonom propisanih izvora namijenjenih za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture, te rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije u 2019.

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Broj stanovnika prema popisu iz 2011.	Prihodi od komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa za 2019. u kn				Rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture za 2019. u kn			Udjel prihoda od komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa u rashodima za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u %
			Komunalni doprinos	Komunalna naknada	Šumski doprinos	Ukupno	Građenje komunalne infrastrukture	Održavanje komunalne infrastrukture	Ukupno	
	1	2	3	4	5	6 (3+4+5)	7	8	9 (7+8)	10
1.	Grad Benkovac	11 026	155.679,00	3.240.406,00	126,00	3.396.211,00	4.974.834,00	4.498.742,00	9.473.576,00	35,8
2.	Grad Biograd na Moru	5 569	3.784.751,00	7.400.467,00	21,00	11.185.239,00	3.824.492,00	7.488.376,00	11.312.868,00	98,9
3.	Grad Nin	2 744	3.486.573,00	3.779.029,00	1.620,00	7.267.222,00	10.383.398,00	5.218.596,00	15.601.994,00	46,6
4.	Grad Obrovac	4 323	6.250.214,00	2.433.767,00	0,00	8.683.981,00	9.506.831,00	3.732.265,00	13.239.096,00	65,6
5.	Grad Pag	3 846	2.531.068,00	3.598.404,00	0,00	6.129.472,00	123.389,00	4.439.114,00	4.562.503,00	134,4
6.	Grad Zadar*	75 062	31.098.103,00	57.579.522,00	7.142,00	88.684.767,00	13.964.433,00	49.141.949,00	63.106.382,00	140,5
7.	Općina Bibinje	3 985	724.281,00	1.241.601,00	0,00	1.965.882,00	1.608.844,00	3.861.890,00	5.470.734,00	35,9
8.	Općina Galovac	1 234	5.520,00	111.953,00	60,00	117.533,00	0,00	687.096,00	687.096,00	17,1
9.	Općina Gračac	4 690	19.957,00	1.328.182,00	646.965,00	1.995.104,00	3.591.722,00	2.562.896,00	6.154.618,00	32,4
10.	Općina Jasenice	1 398	250.642,00	730.505,00	0,00	981.147,00	1.847.685,00	1.016.737,00	2.864.422,00	34,2
11.	Općina Kali	1 638	602.862,00	1.209.961,00	0,00	1.812.823,00	3.609.600,00	851.316,00	4.460.916,00	40,6
12.	Općina Kolan	791	4.073.469,00	1.232.092,00	0,00	5.305.561,00	1.397.146,00	4.182.113,00	5.579.259,00	95,1
13.	Općina Kukljica	714	113.356,00	502.382,00	0,00	615.738,00	1.675.002,00	530.236,00	2.205.238,00	27,9
14.	Općina Lišane Ostrovičke	698	318,00	42.043,00	0,00	42.361,00	1.220.565,00	367.425,00	1.587.990,00	2,7
15.	Općina Novigrad	2 375	216.009,00	659.791,00	0,00	875.800,00	868.926,00	1.863.721,00	2.732.647,00	32,0
16.	Općina Pakoštane	4 123	2.050.982,00	2.209.372,00	0,00	4.260.354,00	346.325,00	4.228.453,00	4.574.778,00	93,1
17.	Općina Pašman	2 082	2.472.246,00	832.169,00	0,00	3.304.415,00	426.656,00	2.888.809,00	3.315.465,00	99,7
18.	Općina Polača	1 468	627.307,00	365.574,00	0,00	992.881,00	1.012.426,00	938.838,00	1.951.264,00	50,9
19.	Općina Poličnik	4 469	88.531,00	3.855.623,00	0,00	3.944.154,00	6.466.029,00	2.351.303,00	8.817.332,00	44,7
20.	Općina Posedarje	3 607	484.193,00	1.672.425,00	0,00	2.156.618,00	1.972.610,00	1.777.483,00	3.750.093,00	57,5

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Broj stanovnika prema popisu iz 2011.	Prihodi od komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa za 2019. u kn				Rashodi za građenje i održavanje komunalne infrastrukture za 2019. u kn			Udjel prihoda od komunalnog doprinosa, komunalne naknade i šumskog doprinosa u rashodima za građenje i održavanje komunalne infrastrukture u %
			Komunalni doprinos	Komunalna naknada	Šumski doprinos	Ukupno	Građenje komunalne infrastrukture	Održavanje komunalne infrastrukture	Ukupno	
	1	2	3	4	5	6 (3+4+5)	7	8	9 (7+8)	10
21.	Općina Poveljana	759	718.700,00	650.106,00	0,00	1.368.806,00	494.442,00	1.277.690,00	1.772.132,00	77,2
22.	Općina Preko	3 805	2.665.123,00	2.543.184,00	0,00	5.208.307,00	573.081,00	2.622.213,00	3.195.294,00	163,0
23.	Općina Privlaka	2 253	4.243.155,00	1.634.778,00	0,00	5.877.933,00	160.110,00	7.591.181,00	7.751.291,00	75,8
24.	Općina Ražanac	2 940	203.473,00	588.769,00	911,00	793.153,00	2.902.776,00	2.440.318,00	5.343.094,00	14,8
25.	Općina Sali	1 698	470.053,00	440.724,00	0,00	910.777,00	791.845,00	2.002.962,00	2.794.807,00	32,6
26.	Općina Stankovci	2 003	36.882,00	280.743,00	0,00	317.625,00	1.384.041,00	1.528.537,00	2.912.578,00	10,9
27.	Općina Starigrad	1 876	2.616.167,00	823.318,00	0,00	3.439.485,00	1.219.119,00	6.269.126,00	7.488.245,00	45,9
28.	Općina Sukošan	4 583	2.878.328,00	835.413,00	0,00	3.713.741,00	8.513.199,00	3.769.024,00	12.282.223,00	30,2
29.	Općina Sveti Filip i Jakov	4 606	3.348.125,00	2.530.835,00	5,00	5.878.965,00	10.367.764,00	5.021.490,00	15.389.254,00	38,2
30.	Općina Škabrnja	1 776	9.129,00	111.689,00	39,00	120.857,00	146.963,00	614.814,00	761.777,00	15,9
31.	Općina Tkon	763	195.810,00	133.660,00	0,00	329.470,00	911.594,00	757.804,00	1.669.398,00	19,7
32.	Općina Vir	3 000	2.943.220,00	7.758.797,00	0,00	10.702.017,00	3.442.901,00	12.390.379,00	15.833.280,00	67,6
33.	Općina Vrsi	2 053	1.221.441,00	1.907.946,00	159,00	3.129.546,00	1.523.852,00	4.321.745,00	5.845.597,00	53,5
34.	Općina Zemunik Donji	2 060	95.201,00	4.933.132,00	0,00	5.028.333,00	772.835,00	2.339.372,00	3.112.207,00	161,6
	Ukupno	170 017	80.680.868,00	119.198.362,00	657.048,00	200.536.278,00	102.025.435,00	155.574.013,00	257.599.448,00	77,8

*Na temelju Zakona o cestama i Pravilnika o naplati godišnje naknade za uporabu javnih cesta što se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila, Grad Zadar je u 2019. ostvario i sredstva naknade za uporabu javnih cesta u iznosu od 3.574.166,00 kn, koja se koriste za financiranje građenja i održavanja nerazvrstanih cesta. Tako je Grad Zadar sredstva komunalnog doprinosa, komunalne naknade, šumskog doprinosa i naknade za uporabu javnih cesta ostvario u iznosu od 92.258.933,00 kn što je 29.152.551,00 kn ili 46,2 % više od ostvarenih rashoda za građenje i održavanje komunalne infrastrukture.

Prilog 5

Podaci o jediničnoj vrijednosti komunalnog doprinosa i vrijednosti boda komunalne naknade u jedinicama lokalne samouprave na području Zadarske županije koncem 2020.

Redni broj	Jedinica lokalne samouprave	Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za 1. zonu u kn/m ³		Postotak najviše jedinične vrijednosti komunalnog doprinosa za 1. zonu u odnosu na prosječne troškove građenja m ³ građevine u RH	Godišnja vrijednost boda komunalne naknade u kn/m ²
		Najniža	Najviša		
	1	2	3	4	5
1.	Grad Benkovac	40,00	40,00	2,9	6,00
2.	Grad Biograd na Moru	15,00	138,00	10,0	7,20
3.	Grad Nin	138,00	138,00	10,0	3,00
4.	Grad Obrovac	15,00	60,00	4,3	4,80
5.	Grad Pag	1,66	138,29	10,0	4,80
6.	Grad Zadar	135,00	135,00	9,8	7,68
7.	Općina Bibinje	60,00	60,00	4,3	3,00
8.	Općina Galovac	1,00	30,00	2,2	3,60
9.	Općina Gračac	3,00	3,00	0,2	3,84
10.	Općina Jasenice	25,00	110,00	8,0	3,60
11.	Općina Kali	50,00	100,00	7,2	4,32
12.	Općina Kolan	138,00	138,00	10,0	9,60
13.	Općina Kukljica	5,00	129,00	9,3	4,20
14.	Općina Lišane Ostrovičke	1,00	1,00	0,1	3,00
15.	Općina Novigrad	20,00	60,00	4,3	9,00
16.	Općina Pakoštane	130,00	130,00	9,4	3,60
17.	Općina Pašman	7,50	138,00	10,0	3,60
18.	Općina Polača	5,00	60,00	4,3	3,60
19.	Općina Poličnik	25,00	50,00	3,6	3,00
20.	Općina Posedarje	60,00	60,00	4,3	4,80
21.	Općina Povljana	120,00	120,00	8,7	6,00
22.	Općina Preko	90,00	90,00	6,5	6,00
23.	Općina Privlaka	10,00	120,00	8,7	6,00
24.	Općina Ražanac	50,00	110,00	8,0	4,80
25.	Općina Sali	80,00	80,00	5,8	4,20
26.	Općina Stankovci	1,00	20,00	1,5	2,40
27.	Općina Starigrad	138,00	138,00	10,0	2,16
28.	Općina Sukošan	70,00	70,00	5,1	1,68
29.	Općina Sveti Filip i Jakov	90,00	135,00	9,8	5,85
30.	Općina Škabrnja	1,00	50,00	3,6	1,80
31.	Općina Tkon	10,00	135,00	9,8	1,56
32.	Općina Vir	130,00	130,00	9,4	12,00
33.	Općina Vrši	120,00	120,00	8,7	6,00
34.	Općina Zemunik Donji	50,00	50,00	3,6	4,80