



## Upravljanje komunalnom infrastrukturom iz perspektive Državnog ureda za reviziju

### UVODNO PROMIŠLJANJE

Državni ured za reviziju (dalje u tekstu: DUR) obavio je 20 revizija učinkovitosti upravljanja komunalnom infrastrukturom u jedinicama lokalne samouprave na području 19 županija i Grada Zagreba, a revizijom je obuhvaćeno 537 od ukupno 556 lokalnih jedinica. Postojeća razlika proizlazi iz okolnosti kako revizijom nisu obuhvaćene jedinice lokalne samouprave na području Sisačko-moslavačke županije zbog elementarne nepogode (potresa) na njezinu području. Kao rezultat ovog uistinu opsežnog i sveobuhvatnog revizijskog pothvata, u prosincu 2021. na internet-skim stranicama DUR-a<sup>1</sup> objavljena su pojedinačna revizijska izvješća na navedenu temu na razini županija, kao i Objedinjeno izvješće o obavljenim revizijama učinkovitosti (dalje u tekstu: Izvješće)<sup>2</sup>, u kojem

<sup>1</sup> <https://www.revizija.hr/izvjesca/10?godinalD=1465&tema=2612>

<sup>2</sup> [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfeindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.revizija.hr%2FUserDocsImages%2Fizvjesca-novo%2FRevizija%2520-%25202021%2FIZVJESCA\\_O\\_OBAVLJENIM\\_REVIZIJAMA%2FREVIJJE\\_UCINKOVOSTI%2FUPRAVLJANJE\\_KOM\\_INFRA\\_U\\_JLS%2FOBJEDINJENO\\_IZVJESCE%2FOBJEDINJENO\\_IZVJ\\_UCINKOVOSTI.pdf&clen=3132128&chunk=true](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfeindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.revizija.hr%2FUserDocsImages%2Fizvjesca-novo%2FRevizija%2520-%25202021%2FIZVJESCA_O_OBAVLJENIM_REVIZIJAMA%2FREVIJJE_UCINKOVOSTI%2FUPRAVLJANJE_KOM_INFRA_U_JLS%2FOBJEDINJENO_IZVJESCE%2FOBJEDINJENO_IZVJ_UCINKOVOSTI.pdf&clen=3132128&chunk=true)

se sistematično navode one bitne nepravilnosti koje, uvažavajući sve iznimke i odstupanja, odražavaju stanje upravljanja komunalnom infrastrukturom za najveći broj lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj.

S obzirom na to da kriteriji za ocjenjivanje učinkovitosti nisu jasno i taksativno uređeni Zakonom o Državnom uredu za reviziju<sup>3</sup>, isti su navedeni i detaljnije pojašnjeni na 5. stranici citiranog Izvješća, dok za potrebe ovog osvrta navodimo kako predviđene ukupno četiri razine ocjena učinkovitosti. U bitnome, upravljanje komunalnom infrastrukturom može biti:

- učinkovito,
- učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja,
- djelomično učinkovito i
- neučinkovito.

Ciljevi revizije bili su 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

<sup>3</sup> NN 25/29

komunalnom infrastrukturom u skladu s propisima te ocijeniti učinkovitost sustava nadzora nad upravljanjem komunalnom infrastrukturom, odnosno ocijeniti učinkovitost jedinica lokalne samouprave u zadovoljenju potreba građana koje se odnose na komunalno gospodarstvo.

U skladu s navedenim, DUR je ocijenio da je upravljanje komunalnom infrastrukturom u 26 jedinica lokalne samouprave učinkovito, u 198 učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, u 299 djelomično učinkovito, dok je u 14 jedinica lokalne samouprave neučinkovito. Također, iako isto ne proizlazi iz naziva pregledanih revizijskih izvješća, ipak valja ukazati kako su ona sadržajno proširena izvan područja upravljanja komunalnom infrastrukturom i na druge djelatnosti u području komunalnog gospodarstva, od kojih posebno ističemo područje obavljanja komunalnih djelatnosti te područje komunalnog reda. Navedeno svakako zaslužuje posebnu pozornost, ali u nastavku ćemo se fokusirati ipak na one bitne odrednice DUR-a u odnosu na komunalnu infrastrukturu.

#### PREGLED NEPRAVILNOSTI

Iz pregleda niza pojedinačnih izvješća kojima su obuhvaćene gotovo sve lokalne jedinice u Republici Hrvatskoj, a osobito uvažavajući okolnost kako je neke nepravilnosti moguće otkloniti uz minimalan operativni angažman, dok drugi nalozi i preporuke zahtijevaju natprosječne organizacijske vještine i iskorištavanje njihovih značajnih administrativnih kapaciteta, mišljenja smo kako bi bilo potpuno pogrešno zaključiti kako sve nepravilnosti zaslužuju jednak značaj i pozornost. Stoga u nastavku navodimo upravo one nepravilnosti čije otklanjanje zahtijeva elaboriran multidisciplinarni pristup te podrazumijeva visoku razinu koordinirane suradnje između donositelja odluka te operativno nadležnih službenika u različitim ustrojstvenim jedinicama. Revizijom je, u bitnome i između ostaloga, utvrđeno kako:

- evidencija komunalne infrastrukture nije ustrojena ili pojedine ustrojene evidencije ne sadrže propisane elemente i/ili u evidenciju za pojedine objekte i građevine nije unesen dio propisanih podataka
- jedinice lokalne samouprave nisu donosile odluke o proglašenju komunalne infrastrukture javnim dobrom u općoj uporabi te za izgrađenu infrastrukturu pribavljale geodetske elaborate izvedenog stanja kako bi se proveo postupak upisa vlasništva u zemljišne knjige i evidentiranja u katastru

- nisu ustrojene analitičke knjigovodstvene evidencije dugotrajne imovine ili nije u poslovnim knjigama evidentiran i popisom imovine i obveza obuhvaćen dio objekata i uređaja komunalne infrastrukture
- usporedba podataka između poslovnih knjiga, popisa imovine i evidencije komunalne infrastrukture otežana je i/ili nije moguća, jer navedena evidencija ne sadrži identifikacijski broj koji bi bio poveznica s poslovnim knjigama.

Naravno, navedeno ni na koji način ne umanjuje značaj i drugih utvrđenja DUR-a koja se suštinski odnose na nomotehničko i/ili sadržajno usklađivanje općih akata, osobito odluka koje uređuju područje komunalnih djelatnosti i komunalnog reda, odnosno programa građenja i/ili programa održavanja komunalne infrastrukture, a o kojima će svakako biti govora u našim predstojećim poslovnim aktivnostima, osobito putem različitih savjetovanja koje marljivo pripremamo za predstavnike naših gradova i općina.

#### PREGLED NALOGA I PREPORUKA DUR-A

Na stranicama 35.-38. Izvješća taksativno su naznačeni nalozi i preporuke generičke naravi, a slijedeći prethodno navedenu analogiju, u nastavku izdvajamo one za koje držimo kako iziskuju najveći operativni angažman te suradnju koja u pravilu nadilazi gotovo sve postojeće ustrojstvene strukture i jasno utvrđene nadležnosti u većini naših lokalnih jedinica.

Uvažavajući rečeno, u nastavku se navodi dio naloga i preporuka koje je DUR dao jedinicama lokalne samouprave:

- ustrojiti evidenciju cjelokupne komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave te je ažurirati tako da sadrži sve podatke propisane odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu
- u evidenciji komunalne infrastrukture sistematizirati podatke po vrstama i nazivima komunalne infrastrukture, kako bi se uvidom u evidenciju komunalne infrastrukture mogao pratiti broj evidentiranih građevina i uređaja komunalne infrastrukture
- 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

- u evidenciju komunalne infrastrukture podatke o vlasništvu unositi na način 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
- na kraju svake poslovne godine u okviru popisa imovine i obveza, 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.
- voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine, koja je u glavnoj knjizi evidentirana sintetički, tako da iz njih bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu
- 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

#### **ORGANIZACIJSKI I OPERATIVNO NAJSLOŽENIJI IZAZOVI U PROVOĐENJU NALOGA I PREPORUKA**

Prve dvije točke odnose se na ustroj i vođenje evidencija komunalne infrastrukture u skladu s člankom 63. Zakona o komunalnom gospodarstvu<sup>4</sup>, dok su nalozi i preporuke opisane u trećoj i četvrtoj točki prethodnog navoda usmjerene na rješavanje imovinskopravnih odnosa u vezi komunalne infrastrukture.

Iako navedene obveze (a osobito neki čvrsto zauzeti stavovi u vezi donošenja odluka o proglašenju postoje-

će komunalne infrastrukture, o čemu će još svakako biti govora u budućim člancima i savjetovanjima) nedvojbeno zaslužuju pozornost, valja navesti kako smo se njima intenzivnije bavili u prethodnom razdoblju pa ćemo se u nastavku fokusirati na one okolnosti koje su po našem mišljenju operativno i organizacijski najsloženije.

Lokalnim se jedinicama nameće obveza na kraju svake poslovne godine u okviru popisa imovine i obveza procjenjivati vrijednost cjelokupne svoje imovine, a tako i neevidentirane komunalne infrastrukture te je evidentirati u poslovnim knjigama, na način kako je uređeno odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu i Uputom o priznavanju, mjerenju i evidentiranju imovine u vlasništvu Republike Hrvatske<sup>5</sup>. Nastavno na navedeno, iste su jedinice obvezne voditi analitičke knjigovodstvene evidencije komunalne infrastrukture i druge dugotrajne nefinancijske imovine tako da iz njih bude vidljiva nabavna, otpisana i sadašnja vrijednost svake građevine ili uređaja.

Međutim, najveći izazov u navedenom smislu proizlazi iz obveza opisanih u posljednjem navodu, koji se u bitnome odnosi na određivanje i dodjelu identifikacijskih brojeva za svaku građevinu i uređaj komunalne infrastrukture, ali i sve druge nefinancijske imovine. Navedeno, dakle, podrazumijeva već spomenuto određivanje identifikacijskih brojeva za svaku jedinicu komunalne infrastrukture te sukcesivno povezivanje evidencija komunalne infrastrukture s analitičkim knjigovodstvenim evidencijama, upravo putem tako određenih identifikacijskih brojeva.

Pojednostavljeno, navedeno implicira nužnost uspostave vrlo uske suradnje između ustrojstvenih jedinica i službenika nadležnih za poslove računovodstva i financija s ustrojstvenim jedinicama i službenicima u čijoj je nadležnosti obavljanje poslova u području komunalnog gospodarstva, točnije poslova u vezi evidentiranja komunalne infrastrukture. Također, iz citiranih revizijskih navoda izričito proizlazi kako se navedeno povezivanje odnosi i na svu ostalu dugotrajnu imovinu u vlasništvu grada ili općine, što također podrazumijeva uspostavu daljnje suradnje između svih ustrojstvenih jedinica i službenika koji se u okviru svojih nadležnosti, izravno ili neizravno, bave poslovima upravljanja imovinom u najširem smislu.

<sup>5</sup> valja navesti kako za navedenu Uputu iz siječnja 2018. nisu dostupni klasifikacijske i bilo kakve druge identifikacijske oznake pa se u Izvješću navodi poveznica na istu (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/upute-nalozi-i-ostalo/179>)

<sup>4</sup> NN 68/18, 110/18 i 32/20

## POSTOJI LI RAZLIKA IZMEĐU PREPORUKA I NALOGA DRŽAVNOG UREDA ZA REVIZIJU?

Područje nadležnosti, ustrojstva i načina rada Državnog ureda za reviziju uređeno je Zakonom o Državnom uredu za reviziju (dalje u tekstu: ZDUR)<sup>6</sup>, koji u članku 16. nadalje propisuje da se revizija obavlja na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Citirani se Zakon, s obzirom na to da sadrži svega 40 članaka, od kojih se značajna većina odnosi na unutarnje ustrojstvo i upravljanje Državnim uredom za reviziju, ipak može smatrati skromnijim u pogledu broja odredbi koje sadrži, a navedeno ističemo prije svega iz razloga što, za razliku od drugih propisa donesenim u skladu s važećim Jedinim metodološko-nomotehničkim pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor<sup>7</sup>, pobliže ne definira pojmove i institute na koje se odnosi.

Pojmovi *naloga* i *preporuka* u svakodnevnom govoru nisu istoznačnice te podrazumijevaju i sadrže različitu razinu svoje obvezujuće snage, odnosno svojeg obvezujućeg pravnog učinka. Međutim, budući odredbe ZDUR-a ne prave razliku između navedenih pojmova, valja biti vrlo oprezan u bilo kakvom pokušaju njihova definiranja u anegdotalnom ili semantičkom smislu.

Pridružimo li navedenome okolnost kako se prekršajne odredbe sadržane u članku 35. ZDUR-a odnose na radnje i propuštanja koja obuhvaćaju i naloga i preporuke DUR-a, možemo jednostavno zaključiti kako, ne ulazeći u namjeru zakonodavca ili različita semantička tumačenja, ne postoji nikakva razlika između navedenih pojmova u pogledu njihove pravne snage.

## ZAKLJUČNO PROMIŠLJANJE

S obzirom na nepostojanje čvrstih referentnih točaka i izostanak empirijski mjerljivih pokazatelja u odnosu na vrlo složene parametre satkane unutar pojma *učinkovitost*, postavlja se pitanje odražava li izvješće DUR-a pravo stanje u području upravljanja komunalnom infrastrukturom. U bitnome, u 26 jedinica lokalne samouprave upravljanje komunalnom strukturom je ocijenjeno kao *učinkovito*, a u svega 14 jedinica takvo je upravljanje ocijenjeno kao *neučinkovito*. Iz navedenoga proizlazi kako se većina lokalnih jedinica nalazi izvan navedenih krajnosti, s obzirom na to da je u 198 jedinica upravljanje ocijenjeno kao *učinkovito*, pri čemu su potrebna određena poboljšanja, dok je

u 299 jedinica upravljanje ocijenjeno kao *djelomično učinkovito*, koji podaci ni na koji način nisu zabrinjavajuće iz perspektive šire nestručne javnosti.

Međutim, ne ulazeći u potencijalno sklisko područje bilo kakve dodatne nepotrebne administrativne ili brojčane analize koja bi mogla rezultirati numerički točnim, ali suštinski potpuno pogrešnim procjenama, odlučili smo voditi se logičkom argumentacijom i osloniti se na bogato iskustvo u području upravljanja imovinom, slijedom čega u nastavku navodimo nekoliko zapažanja vrlo subjektivne naravi. S obzirom na to da je, valja ponoviti, upravljanje imovinom u svega 14 jedinica ocijenjeno kao *neučinkovito*, ipak bismo za kraj istaknuli nekoliko odlučnih okolnosti u tom smislu:

- većina lokalnih jedinica ne raspolaže potpunim i točnim evidencijama o ukupnosti svoje imovine, a tako i komunalne infrastrukture
- za većinu jedinica nepokretne imovine nisu riješeni imovinskopravni odnosi
- značajan broj lokalnih jedinica nije pristupio sistemskoj procjeni vrijednosti svoje dugotrajne imovine i
- gotovo neznatan broj gradova i općina ima uspostavljene sustave određivanja i dodjele identifikacijskih brojeva za svaku građevinu i uređaj komunalne infrastrukture, odnosno putem tako određenih identifikacijskih brojeva povezane evidencije komunalne infrastrukture s analitičkim knjigovodstvenim evidencijama.

Vedran Vukobrat, dipl. iur.  
Pravni savjetnik-konzultant  
LIBUSOFT CICOM d.o.o.

<sup>6</sup> NN 25/19

<sup>7</sup> NN 74/15