

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-104/17-5

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Lidije Vukičević predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Eveline Čolović Tomić, mr.sc. Ivica Kujundžića i Ane Berlangi Fellner, članova vijeća, te više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva J. M. iz D., koju zastupa odvjetnica B. P. – T. iz R., na sjednici održanoj dana 28. studenoga 2017.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se djelomično usvaja.

Ukidaju se odredbe članka 11., 12. i 13. Odluke o komunalnom doprinosu Općine Jelenje (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 9/2017.).

U preostalom dijelu zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositeljica u svom zahtjevu navodi da je dana 18. rujna 2017. godine zaprimila rješenje Općine J., Jedinstvenog upravnog odjela, klasa: UP/I-363-03/17-04/60, urbroj: 2170/04-03-03/01-17-01 od 15. rujna 2017. godine smatrajući da joj je povrijeđeno pravo i pravni interes, jer je odredbom članka 12. Odluke o komunalnom doprinosu utvrđena obveza plaćanja komunalnog doprinosa za sve fizičke osobe u funkciji investitora (obveznika) koji nemaju prebivalište na području Općine J. najmanje 20 godina, računajući od dana obračunavanja komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom Jedinstvenom upravnom odjelu, dalje u tekstu: JUO (prema uvjerenju nadležnog državnog tijela), te za sve pravne osobe ili obrte u funkciji investitora (obveznika), koji nemaju sjedište na području Općine J. pet ili više godina, računajući od dana obračuna komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom JUO-u (prema izvodu iz poslovnog registra) s ukupnim obujmom građevine (zgrade), do 600 m³ utvrđuje se jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za gradnju, odnosno dogradnju, nadogradnju ili rekonstrukciju odnosno ozakonjenje građevina, neovisno o namjeni građevina (zgrade), po vrsti objekata i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama, određena u kunama po m³ građevine kako slijedi: I. zona 70,00 kn/m³.

Smatra da su člankom 11. Odluke privilegirane sve fizičke osobe u funkciji investitora, obveznika koje imaju prebivalište na području Općine J. najmanje 20 godina, a visina naknade za njih je 100% manja nego za obveznike koji imaju prebivalište kraće od 20 godina. Obzirom da

nema prebivalište na području Općine J. najmanje 20 godina iznos komunalnog doprinosa je utvrđen bez popusta. Ima prebivalište na području P.-g. županije, Grada R., koji je pravni prednik sadašnje Općine J. dulje od 30 godina, što nije uzeto u obzir. Smatra da se radi o privilegiranom određivanju obveznika komunalnog doprinosa što smatra protivnim članku 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu, jer je komunalni doprinos vezan isključivo uz građevinu koja se gradi. Zakonom je dana ovlast predstavničkom tijelu jedinica lokalne samouprave da svojom odlukom o komunalnom doprinosu odredi zone, jediničnu vrijednost, način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa, međutim, zakonom nije propisano da prebivalište obveznika plaćanja komunalnog doprinosa može biti određeno kao kriterij za određivanje visine komunalnog doprinosa. Time je došlo do nejednakog postupanja i u konačnici do diskriminacije na štetu podnositeljice što je protivno zajamčenju iz članka 14. stavka 2. Ustava, te je došlo do diskriminacije u smislu članka 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Pri tome se poziva i na stajalište Visokog upravnog suda zauzeto u presudi broj: Usoz-342/2013-6 od 28. ožujka 2014. i Usoz-102/2014-5 od 28. travnja 2015. godine, u kojima je Sud ocijenio da su propisivanjem visine komunalnog doprinosa prema osobnom statusu obveznika (prebivalište, mjesto rođenja) prekoračene zakonom propisane ovlasti, te su ukinute osporene odredbe Odluke o komunalnom doprinosu u tom slučaju.

Navodi da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom može svojom odlukom propisati opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, u kojem slučaju treba istom odlukom utvrditi i izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznosi za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa, što u ovoj odluci nije učinjeno. Navodi odredbu članka 17. stavak 1. Odluke prema kojoj općinsko vijeće na prijedlog načelnika može djelomično ili u cijelosti osloboditi obveze plaćanja komunalnog doprinosa investitora (obveznika) kada se radi o ozakonjenju građevine namijenjene zdravstvenoj djelatnosti, socijalnoj skrbi, protupožarnoj zaštiti, kulturi, tehničkoj kulturi, športu, predškolskom odgoju (vrtić), osnovnom obrazovanju, građevine u vlasništvu Općine J., te građevine za potrebe javnih ustanova i trgovačkih društava koji su vlasništvo Općine J. ili P.-g. županije, te za izgradnju stambenih građevina prema planu poticajne stanogradnje. Stavkom 2. tog članka je utvrđeno da se članovi obitelji smrtno stradalog, zatočenog i nestalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata te HRVI sa 100% oštećenjem organizma jednokratno oslobađaju u iznosu od 50% komunalnog doprinosa za građevine koje nisu veće od 600 m³ odnosno za građevinu obujma do 600 m³ neovisno o namjeni. Odredbom članka 21. Odluke utvrđeno je oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa za te slučajeve s time da se sredstva potrebna za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz stavka 1. članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu osiguravaju u proračunu Općine J. iz sredstava poreznih prihoda. Stoga tom odredbom Odluke nije određeno iz kojih sredstava poreznih prihoda će se namaknuti sredstava za obveznike komunalnog doprinosa iz članka 11. koje imaju oslobođenje i pogodnosti od plaćanja komunalnog doprinosa zbog prebivanja na području Općine J. dulje od 20 godina. Smatra da će ponovno porezni obveznici koji su platili povećani iznos komunalnog doprinosa jer nemaju prebivalište u Općini J. dulje od 20 godina snositi kao porezni obveznici novčane olakšice svojih sugrađana kojima je Općina J. pogodovala donoseći odluku koja nije u skladu sa zakonom.

Predlaže stoga ovom Sudu usvojiti zahtjev i ukinuti odredbu članka 11., 12., 13. i 21. Odluke o komunalnom doprinosu Općine Jelenje (Službene novine Primorsko-goranske županije broj 9/17.-dalje u tekstu: Odluka), te da se obustavi izvršenje rješenja (upravnog akta) do donošenja presude.

Donositelj akta Općinsko vijeće Općine Jelenje dao je odgovor na zahtjev očitovanjem JUO u kojem navodi da je Odluka na snazi, pri čemu nije dano očitovanje u odnosu na navode predlagateljice iznesene u zahtjevu.

Zahtjev je djelomično osnovan.

Osporene odredbe Odluke o komunalnom doprinosu glase:

Članak 11.

Za sve fizičke osobe u funkciji investitora (obveznika), koji imaju prebivalište na području Općine Jelenje najmanje 20 (dvadeset) godina, računajući od dana obračunavanja komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom JUO, a što se dokazuje uvjerenjem nadležnog državnog tijela, te sve pravne osobe ili obrte u funkciji investitora (obveznika), koji imaju sjedište na području Općine Jelenje 5 (pet) i više godina, računajući od dana obračuna komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom JUO-u, a što dokazuju izvodom iz poslovnog registra, utvrđuje se jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za gradnju odnosno dogradnju, nadogradnju ili rekonstrukciju odnosno ozakonjenje građevina, neovisno o namjeni građevine (zgrade), po vrsti objekata i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama, određena u kunama po m³ građevine, kako slijedi:

Zona	kn/m ³	NAMJENA SREDSTAVA			
		Javne površine	Nerazvrstane ceste	Groblje	Javna rasvjeta
I.	35,00	40%	30%	20%	10%
II.	30,00	40%	30%	20%	10%

Članak 12.

Za sve fizičke osobe u funkciji investitora (obveznika), koji nemaju prebivalište na području Općine Jelenje najmanje 20 (dvadeset) godina, računajući od dana obračunavanja komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom JUO-u (prema uvjerenju nadležnog državnog tijela), te sve pravne osobe ili obrte u funkciji investitora (obveznika), koji nemaju sjedište na području Općine Jelenje 5 (pet) i više godina, računajući od dana obračuna komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom JUO-u (prema izvodu iz poslovnog registra), s ukupnim obujmom građevine (zgrade) do 600 m³, utvrđuje se jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za gradnju odnosno dogradnju, nadogradnju ili rekonstrukciju odnosno ozakonjenje građevina, neovisno o namjeni građevine (zgrade), po vrsti objekata i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama, određena u kunama po m³ građevine, kako slijedi:

Zona	kn/m ³	NAMJENA SREDSTAVA			
		Javne površine			Javne površine
I.	70,00	40%	30%	20%	10%
II.	60,00	40%	30%	20%	10%

Članak 13.

Za sve fizičke osobe u funkciji investitora (obveznika), koji nemaju prebivalište na području Općine Jelenje najmanje 20 (dvadeset) godina, računajući od dana obračunavanja komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom JUO-u (prema uvjerenju

nadležnog državnog tijela), te sve pravne osobe ili obrte u funkciji investitora (obveznika), koji nemaju sjedište na području Općine Jelenje 5 (pet) i više godina, računajući od dana obračuna komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom Upravnom odjelu Općine Jelenje (prema izvodu iz poslovnog registra), s ukupnim obujmom građevine (zgrade) od 600 m³ i više, utvrđuje se jedinična vrijednost komunalnog doprinosa (za dio koji premašuje 600 m³)(dio do 600 m³ obračunava se prema članku 12. ove Odluke) za gradnju odnosno dogradnju, nadogradnju ili rekonstrukciju odnosno ozakonjenje građevina, neovisno o namjeni građevine (zgrade), po vrsti objekata i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama, određena u kunama po m³ građevine, kako slijedi:

Zona	kn/m ³	NAMJENA SREDSTAVA			
		Javne površine			Javne površine
I.	60,00	40%	30%	20%	10%
II.	50,00	40%	30%	20%	10%

Za određivanje granica zona primjenjuju se odredbe dokumenata Prostornog plana uređenja Općine Jelenje, te odredbe ove Odluke.

Članak 21.

U slučajevima oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa iz članka 17. ove Odluke, sredstva potrebna za izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz st. 1. članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu, osigurat će se u proračunu Općine Jelenje iz sredstava poreznih prihoda.

Odluka je donesena temeljem članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03.-pročišćeni tekst, 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15.-dalje u tekstu: ZKG).

Prema odredbi članka 31. ZKG-a komunalni doprinosi su novčana javna davanja koja se plaćaju za građenje i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz članka 30. stavka 1. tog Zakona, dakle za javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorije te javnu rasvjetu. Komunalni doprinos je prihod jedinice lokalne samouprave, a plaća ga vlasnik građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor. Plaćanjem komunalnog doprinosa vlasnik građevne čestice odnosno investitor sudjeluje u podmirenju troškova izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture utvrđenih programom iz članka 30. stavka 4. tog Zakona.

Odredbom stavka 7. ovog članka ZKG-a propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom doprinosu kojom obvezno utvrđuje:

- područja zona u gradu, odnosno općini, ovisno o pogodnosti položaja određenog područja i stupnju opremljenosti objektima i uređajima komunalne infrastrukture,
- jediničnu vrijednost komunalnog doprinosa po vrsti objekata i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama, određena u kunama po m³, građevine,
- način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa,
- opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, i
- izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog

oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa.

Komunalni doprinos obračunava se u skladu s obujmom, odnosno po m³, (prostornom metru) građevine koja se gradi na građevnoj čestici, a kod građevine koja se uklanja zbog građenja nove građevine ili kad se postojeća građevina dograđuje ili nadograđuje, komunalni se doprinos obračunava na razliku u obujmu u odnosu na prijašnju građevinu (stavak 8. članka 31.).

Prema odredbi stavka 9. ovog članka ZKG-a jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za obračun po m³, građevine koja se gradi određuje se za pojedine zone u gradu, odnosno općini. Ta je vrijednost najviša za I zonu i ne može biti viša od 10 % prosječnih troškova gradnje m³, etalonske građevine u Republici Hrvatskoj, a taj podatak objavljuje ministar u čijem je djelokrugu komunalno gospodarstvo.

Iz navedenih odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu proizlazi da je komunalni doprinos novčano davanje koje je vezano isključivo uz građevinu koja se gradi. Ovo davanje pada na teret vlasnika građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitora građevine, a radi izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji su prema odredbi članka 29. tog Zakona od interesa za Republiku Hrvatsku.

Zakon daje ovlast predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave da Odlukom o komunalnom doprinosu odredi zone, jediničnu vrijednost te način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa. Pri tome Zakon utvrđuje kriterije temeljem kojih se komunalni doprinos obračunava. Zakon izričito odredbom članka 31. stavka 8. propisuje da se komunalni doprinos obračunava u skladu s obujmom građevine koja se gradi odnosno u slučaju uklanjanja građevine ili njezine rekonstrukcije komunalni se doprinos obračunava na razliku u obujmu u odnosu na prijašnju građevinu. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa prema odredbama Zakona ovisi o pogodnosti položaja određenog područja i stupnja opremljenosti objektima i uređajima komunalne infrastrukture te prema vrsti objekata. Zakon također propisuje najvišu jediničnu vrijednost komunalnog doprinosa (članak 31. stavak 9. Zakona).

Prebivalište i sjedište obveznika plaćanja komunalnog doprinosa nisu Zakonom predviđeni kriterij za utvrđivanje visine komunalnog doprinosa, budući je komunalni doprinos novčano davanje vezano uz građevinu koja se gradi, a u svrhu izgradnje komunalne infrastrukture, dakle u svrhu trajnog i kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti koje su od interesa za fizičke i pravne osobe na području jedinice lokalne samouprave.

Osporenom Odlukom predstavničko tijelo Općine visinu komunalnog doprinosa utvrdilo je, uz kriterije propisane Zakonom (područja zone, vrsta objekta i obujam građevine) i prema statusu obveznika plaćanja komunalnog doprinosa glede prebivališta i sjedišta. Ovakvim propisivanjem izračuna visine komunalnog doprinosa predstavničko tijelo prekoračilo je Zakonom propisane ovlasti. Stoga je Sud ocijenio da osporene odredbe članka 11., 12. i 13. Odluke nisu utemeljene na Zakonu, te je ove odredbe ukinulo.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom može svojom odlukom propisati opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. U tom slučaju treba istom odlukom utvrditi i izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznosi za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa što je zakonska obveza.

Odredbom članka 21. Odluke propisano je osiguranje sredstva za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, ali samo za slučaj iz čl. 17., pa sud nije našao osnove za prihvaćanje zahtjeva u dijelu u kojem se odnosi na ovu odredbu članka 21, jer je ona u skladu s čl. 31. stavkom 7. alinejom 5. ZKG-a za slučajeve oslobođenja navedene u tom članku.

Ovaj Sud smatra neupitnom ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da propiše opće uvjete i razloge temeljem kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedino zakonsko

ograničenje pri utvrđivanju takvih uvjeta sadržano je u alineji 5. stavka 7. članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojoj se u odluci kojom se utvrđuju opći uvjeti za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa moraju utvrditi izvori sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa. Ovakvo stajalište Sud je izrazio već u presudi Usoz-102/2014 od 28. travnja 2015. godine.

Iz navedenih razloga na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), Sud je zahtjev djelomično uvažio, a o prijedlogu podnositeljice radi donošenja rješenja o obustavi izvršenja rješenja nije nadležan odlučivati u postupku ocjene zakonitosti općeg akta. U preostalom dijelu, odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, zahtjev je odbijen.

Stoga se osnovano podnositeljica poziva na odluke ovog suda navedene u zahtjevu.

Sukladno odredbi članka 86. stavka 4. istog Zakona osporene odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu 28. studenoga 2017.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.