

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

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 Ane Berlengi Fellner predsjednice vijeća, Slavice Marić – Okičić, Gordane Marušić – Babić Biserke Kalauz i Fedore Lovričević – Stojanović, članica vijeća, te sudske savjetnice Branke Cvitanović zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva R. A. d.o.o., koje zastupaju A. P. i F. G., putem punomoćnika odvjetnika Odvjetničkog društva Ž. i partneri d.o.o. Z., na sjednici vijeća održanoj 29. listopada 2014.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbi članaka 1. i 2. Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnoj naknadi (Službene novine Općine Pićan, broj: 11/12) i odredbe članka 1. Odluke o određivanju vrijednosti boda za izračun komunalne naknade (Službene novine Općine Pićan, broj 11/12).

Kako se zahtjev podnositelja odnosi na ocjenu zakonitosti dva opća akta to je, u dijelu u kojem se odnosi na Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnoj naknadi predmet zaprimljen pod brojem Usoz-12/13, a u dijelu u kojem se odnosi na Odluku o određivanju vrijednosti boda za izračun komunalne naknade, predmet je u Sudu zaprimljen pod brojem: Usoz-13/13.

Podnositelj smatra osporeni akt nezakonitim jer je protivan odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, a po svom značenju i pravnim učincima protivan je odredbama Ustava Republike Hrvatske i Zakona o općem upravnom postupku. Ističe da je donošenjem tog akta suočen s utrostručenjem obveze plaćanja komunalne naknade, s dosadašnjeg mjesečnog iznosa od 158.833,45 kn na 476.500,35 kn. Obrazlaže tijek sudskih i upravnih postupaka koje vodi s Općinom Pićan i smatra da mu se nastoji onemogućiti djelatnost u Republici Hrvatskoj. Ističe da je Općina Pićan podnositelju u razdoblju od 2008. do 2012. neosnovano naplaćivala komunalnu naknadu protivno odredbi članka 22. stavka 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu, jer tvornica kamene vune podnositelja u tom razdoblju nije bila opremljena ni pristupnom cestom ni priključkom na vodoopskrbnu mrežu. Navodi da je Općina Pićan 2007. korisnicima komunalnih usluga, izuzev podnositelju, umanjila obvezu plaćanja komunalne naknade za 85% odnosno 82% pri čemu se poziva na Odluku o nekretninama važnim za Općinu Pićan koje se djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade (Službene novine općine Pićan, broj 7/07.). Nadalje navodi da je u ožujku 2011. Općina Pićan donijela, a zatim povukla odluku o povećanju komunalne naknade za 1000% a da je osporenim odlukom promijenjena vrijednost boda za izračun komunalne naknade što je u konačnici rezultiralo time da ostale zone plaćaju komunalnu naknadu nižu od one koju su bile obvezne plaćati ranije dok je samo i isključivo za podnositelja (jedinog obveznika u prvoj zoni) ta obveza porasla 3 puta. Poziva se na temeljna ustavna načela vladavine prava i jednakosti pred zakonom sadržana u odredbama članka 3. i 5. Ustava Republike Hrvatske, odredbu članka 49. Ustava kojom se jamči poduzetnička i tržišna sloboda gospodarskog ustroja i jednakost i pravednost poreznog sustava kako to proizlazi iz odredbe članka 51. Ustava. Kako svrha naplaćivanja komunalne naknade od strane jedinica lokalne samouprave nije proizvoljno i arbitrarno punjenje proračuna, već ovlast da diferencira iznose komunalne naknade između različitih korisnika, smatra da je temeljem osporenog akta u nejednakom i nepravednom položaju u odnosu na sve ostale subjekte s područja Općine Pićan. Predlaže održavanje savjetodavne rasprave, a u slučaju da predstavnici Općine Pićan ospore primjenu novog režima komunalne naknade samo na podnositelja ili okolnost da nema nikakve relevantne razlike između komunalne opremljenosti i pogodnosti položaja podnositelja u odnosu na ostale subjekte s područja Općine Pićan, predlaže konzultirati vještake

odgovarajuće struke. Također predlaže da Sud o trošku podnositelja zatraži mišljenje stručnjaka s Katedre za upravno pravo ili Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Podnositelj predlaže da Sud temeljem odredbe članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima donese rješenje o obustavi izvršenja osporenog akta. Završno navodi da investicija u tvornicu u Općini Pićan prelazi iznos od 829,084.600,00 kn, da zapošljava 140 radnika i još 280 kroz kooperantske tvrtke, da je član međunarodne grupe društava sa sjedištem u Kraljevini Danskoj u čijem sastavu je još 25 tvornica kamene vune koje rade po istim najvišim principima zaštite okoliša kao i tvornica u Pićnu, a da se od ukupno 25 tvornica iz podnositeljeve grupe društava 17 nalazi u zemljama Europske unije. Navodi da se prilikom donošenja odluke o investiranju u RH vodio legitimnim očekivanjima da će moći ostvariti prava koja mu jamče hrvatski propisi i ističe da je uvijek uredno ispunjavao sve svoje obveze. Traži brzu i efikasnu zaštitu, jer postupanje kojem je izložen njegovu investiciju u RH dovodi do granice isplativosti. Predlaže da Sud do donošenja presude odgodi izvršenje osporene odluke te po provedenom postupku usvoji zahtjev i ukine akt kao nezakonit.

Odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) Sud je pozvao donositelja osporenog općeg akta da se izjasni o navodima zahtjeva.

Općinsko vijeće Općine Pićan Sudu je dostavilo odluku klasa: 021-05/14-01/4, urbroj: 2144/05-01-14-5 od 22. svibnja 2014. kojom člankom 1. navodi da su osporeni akti na pravnoj snazi, člankom 2. daje ovlast općinskom načelniku za dostavu očitovanja na podneseni zahtjev, a člankom 3. određuje da odluka stupa na snagu danom donošenja i da će biti objavljena u Službenim novinama Općine Pićan.

Iz dostavljenog očitovanja proizlazi da su osporeni akti na pravnoj snazi, osim u dijelu u kojem su izmijenjeni Odlukom o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnoj naknadi Općinskog vijeća od 28. ožujka 2013. koju dostavlja u privitku. Ističe da je akte donijelo Općinsko vijeće, u skladu sa svojim zakonskim ovlastima, uz poštivanje svih zakonskih odredbi i u zakonom propisanom postupku. Navodi da u okruženju u kojem djeluje podnositelj veći broj osoba smatra da podnositelj svojom djelatnošću umanjuje kvalitetu života okolnog stanovništva, ali da je pogrešan zaključak podnositelja da bi razlog donošenja osporenih akata bila njegova penalizacija. Smatra promašenim pozivanje na razdoblje prije donošenja osporenih općih akata kao i na Odluku o nekretninama važnim za Općinu Pićan, jer je riječ o Odluci donesenoj pet godina prije osporenih općih akata i ne vidi čime ta Odluka utječe na zakonitost osporenih akata. Također smatra bespredmetnim pozivanje podnositelja na navodnu Odluku o povećanju komunalne naknade iz ožujka 2011. jer nije u svezi s predmetom ovog postupka, a i prema navodima samog podnositelja radi se o nepostojećoj Odluci, jer kako podnositelj tvrdi ta je Odluka bila donesena, pa povučena. Smatra da osporeni akt ni na koji način ne povrjeđuje prava podnositelja jer je sam podnositelj prije početka obavljanja djelatnosti naručio izradu Studije o utjecaju na okoliš tvornice K. v. Pićan, a sastavni dio te Studije je analiza koristi i troška (cost-benefit) u kojoj se na str. 52. navodi da će obveza prema Općini Pićan na ime komunalne naknade iznositi oko 3.600.000,00 € godišnje. Smatra promašenim tvrdnje podnositelja da bi bila povrijeđena njegova ustavna prava koja je stekao ulaganjem kapitala, budući da je iznos njegove obveze na ime komunalne naknade višestruko manji od iznosa koji je sam zaračunao kao svoju obvezu kod planiranog ulaganja. Protivi se prijedlogu za obustavu izvršenja općeg akta jer bi obustavom Općini Pićan bila nanesena znatna šteta i bilo bi dovedeno u pitanje ispunjenje zakonom propisanih funkcija jedinice lokalne samouprave.

Dana 4. lipnja 2014. u Sudu je zaprimljen podnesak Ministarstva, klasa: 041-01/14-02/38, urbroj: 531-05-2-2-14-7 od 16. svibnja 2014. kojim ovo tijelo daje odgovor podnositelju na podneseni zahtjev za provođenje nadzora nad zakonitošću rada Općine Pićan u svezi s osporenim odlukama.

Dana 10. listopada 2014. u Sudu je zaprimljen podnesak podnositelja kojim odgovara na očitovanje Općine Pićan i dostavlja podatke o visini komunalne naknade za društvo K. I. d.o.o. za pogone u N. M. i HEP d.d. Zagreb – Pogon Termoelektrane P. na području Općine K..

Zahtjev nije osnovan.

Osporena odredba članka 1. Odluke o određivanju vrijednosti boda za izračun komunalne naknade (Službene novine Općine Pićan broj: 11/12) glasi:

Ovom se Odlukom određuje vrijednost obračunske jedinice – boda (B) za obračun komunalne naknade na području Općine Pićan.

Vrijednost obračunske jedinice – boda (B) iznosi 3kn/m² korisne površine stambenog prostora u I. zoni Općine Pićan.

Odredbom članka 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13. i 153/13.) propisano je da je komunalna naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, a sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja komunalnih djelatnosti i to: odvodnje atmosferskih voda, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje groblja i krematorija i javna rasvjeta.

Prema odredbi stavka 2. ovog članka Zakona, komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici stambenog, poslovnog, garažnog prostora, građevinskog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti i neizgrađenog građevinskog zemljišta. Temeljem odredbe članka 23. ovog Zakona predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi Odluku o komunalnoj naknadi kojom se obvezatno utvrđuju naselja u jedinicama lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada, područja zona u gradu, odnosno općini, koeficijent zona (KZ) za pojedine zone, koeficijent namjene (KN) za poslovni prostor i građevno zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade, opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobođenje od plaćanja komunalne naknade i izvori sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalne naknade.

Odredbom članka 25. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da se vrijednost boda (B) određuje odlukom predstavničkog tijela jedinica lokalne samouprave do kraja studenog za slijedeću kalendarsku godinu, nakon donošenja odluke o komunalnoj naknadi (stavak 1.). Prema odredbi stavka 2. vrijednost boda jednaka je mjesečnoj visini komunalne naknade po m² korisne površine stambenog prostora u 1. zoni općine, odnosno grada.

Osporenu Odluku donijelo je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno Općinsko vijeće Općine Pićan na sjednici održanoj dana 23. studenoga 2012. pozivom na naprijed navedenu odredbu članka 25. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Tom Odlukom određeno je da vrijednost obračunske jedinice – boda (B) iznosi 3 kn/m² korisne površine stambenog prostora u 1. zoni Općine, kako to propisuje odredba članka 25. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Podnositelj navodima zahtjeva niti ne osporava da osporena odluka nije donesena od strane nadležnog tijela i u zakonom propisanom postupku. Iz naprijed navedenog podneska Ministarstva proizlazi da je Ministarstvo kao središnje tijelo državne uprave u čijem djelokrugu je sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, uvidom u zapisnik sa sjednice od 23. studenoga 2012. utvrdilo da nije bilo nepravilnosti u radu predstavničkog tijela te da je održana sjednica zakonita, a da su akti na toj sjednici doneseni na zakonom propisani način.

Utvrđena vrijednost obračunske jedinice – boda u iznosu od 3,00 kn/m² u okviru je iznosa koji utvrđuju jedinice lokalne samouprave na području Republike Hrvatske. Okolnost što je donošenjem osporene Odluke iznos komunalne naknade koji tereti podnositelja utrostručen nije okolnost zbog koje bi osporena Odluka bila nezakonita.

Na zakonitost osporene Odluke nije od utjecaja eventualna nepravilnost u naplati komunalne naknade podnositelju u razdoblju od 2008. do 2012. godine na koju ukazuje u svojem zahtjevu, kao niti sudski postupci koji su u tijeku između podnositelja zahtjeva i donositelja osporene Odluke.

Budući da razlozi na kojima podnositelj temelji svoj zahtjev nisu doveli u sumnju zakonitost osporenog općeg akta, Sud je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, odlučio kao u izreci. Iz istih razloga Sud nije posebno odlučivao o prijedlogu radi obustave izvršenja osporenog općeg akta.

U Zagrebu 29. listopada 2014.

Predsjednica vijeća
Ana Berlangi Fellner, v.r.