

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

Poslovni broj: Usoz-132/16-5

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, mr.sc. Ivice Kujundžića, Lidije Vukičević i Senke Orlić-Zaninović, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva trgovačkog društva B. d.d. iz D., kojeg zastupa opunomoćenica po zaposlenju N. V., dipl.iur., na sjednici održanoj 30. ožujka 2017.,

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja.

Ukida se Odluka o poništavanju Odluke o otpisu dijela zakupnine, naknade za dugogodišnji zakup i naknade za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske („Službeni glasnik Općine Čeminac“, broj 6/16.).

Obrazloženje

Podnositelj je zatražio ocjenu zakonitosti Odluke o poništavanju Odluke o otpisu dijela zakupnine, naknade za dugogodišnji zakup i naknade za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske („Službeni glasnik Općine Čeminac“, broj 6/16. –dalje u tekstu: Odluka), koju je donijelo Općinsko vijeće Općine Čeminac. Zahtjevu je podnositelj priložio dopis Općinskog načelnika Općine Čeminac, klasa: 320-02/12-02/20 od 14. prosinca 2016., kojim je pozvan na plaćanje iznosa od 70.298,35 kn, a za koji iznos je bio oslobođen plaćanja temeljem poništene Odluke.

U svom zahtjevu podnositelj navodi da je osporeni opći akt nezakonit te da se njegovom primjenom povrjeđuju njegova prava i pravni interesi. Naime, osporenom Odlukom poništava se Odluka o otpisu dijela zakupnine, naknade za dugogodišnji zakup i naknade za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske („Službeni glasnik Općine Čeminac“, broj 3/12. – dalje u tekstu: Odluka o otpisu dijela zakupnine), a koja je donesena temeljem Odluke Vlade Republike Hrvatske od 20. rujna 2012. („Narodne novine“, broj 106/12.). Navedenom Odlukom o otpisu dijela zakupnine, zakupnicima, dugogodišnjim zakupnicima i koncesionarima poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske na području Općine Čeminac, pa tako i podnositelju, koji imaju evidentiranu štetu na usjevima od elementarne nepogode u 2012. (suša), otpisuje se plaćanje zakupnine i naknade za dugogodišnji zakup i koncesiju za 2012. u dijelu od 50%, koji je prihod Općine. U točki IV osporene Odluke poziva se podnositelj zahtjeva, uz ostale

neodređene osobe kojima je otpisano plaćanje zakupnine, da odmah po stupanju na snagu iste izvrše uplatu iznosa koji je otpisan ranijom Odlukom o otpisu dijela zakupnine, o čemu podnositelj kao dokaz u prilogu zahtjeva dostavlja dopis Općinskog načelnika od 14. prosinca 2016., temeljem kojeg je podnositelj obvezan na plaćanje iznosa od 70.298,35 kn, za koji iznos je bio oslobođen plaćanja zakupnine. U točki III osporene Odluke navode se razlozi za poništavanje ranije Odluke o otpisu dijela zakupnine, iz kojih proizlazi da je potonja Odluka donesena temeljem Odluke Vlade Republike Hrvatske koja nije obvezujuća, da je donesena bez materijalnih dokaza o ostvarenim stvarnim prinosima te da su Općina Čeminac, Županija osječko-baranjska i Republika Hrvatska u 2012. subvencionirali osiguranje usjeva od elementarnih nepogoda, pa stoga zakupnici, dugogodišnji zakupnici i koncesionari nisu pretrpjeli nikakvu štetu. Iz navedenog slijedi kako predstavničko tijelo Općine Čeminac ne samo da osporenom Odlukom poništava Odluku o otpisu dijela zakupnine donesenu prije čak četiri godine uz razloge koji su potpuno paušalni, neosnovani i na zakonu neutemeljeni, nego i da predmetna Odluka ima zabranjeno povratno djelovanje, budući njome donositelj protuzakonito, pa čak i protuustavno, retroaktivno zadire u podnositeljeva prava. Naime, čak četiri godine nakon što je podnositelju kao poljoprivrednom proizvođaču otpisano plaćanje dijela zakupnine zbog pretrpljene štete na usjevima uslijed katastrofalne suše koja je pogodila ovo područje, Općina Čeminac iz potpuno neopravdanih razloga poništava svoju raniju Odluku o otpisu dijela zakupnine i retroaktivno nalaže podnositelju da izvrši uplatu iznosa koji mu je otpisan. Predmetna Odluka u svom sadržaju izravno je protivna članku 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 19/13.-pročišćeni tekst) i članku 100. stavak 2. Statuta Općine Čeminac („Službeni glasnik Općine Čeminac“, broj 1/13. - dalje: Statut), a prema kojima zakoni i propisi, odnosno opći akti jedinica lokalne samouprave ne mogu imati povratno djelovanje. S obzirom da se osporenom Odlukom retroaktivno ukida podnositeljevo ranije stečeno i već konzumirano pravo, to podnositelj predlaže ovom Sudu da njegov zahtjev usvoji i osporenu Odluku u cijelosti ukine.

Općinsko vijeće Općine Čeminac u očitovanju na razloge iz zahtjeva podnositelja napominje kako je osporena Odluka i dalje na snazi te da u konkretnom slučaju nije riječ o općem, nego o pojedinačnom aktu, budući se ni prijašnja ni ovdje osporavana Odluka ne dotiču cjelokupnog stanovništva na području Općine Čeminac, već samo nekoliko pojedinaca. Odluka kojom je otpisan dio zakupnine nije donesena temeljem Odluke Vlade Republike Hrvatske od 20. rujna 2012., jer u navedenoj Odluci Vlade Republike Hrvatske je, u točki II, županijama, gradovima i općinama samo preporučeno da otpišu dio svog dijela zakupnine i naknade, dakle, ni za jednu jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave, pa tako ni za Općinu Čeminac, ista nije bila obvezujuća. Poništenom Odlukom o otpisu dijela zakupnine od 20. rujna 2012. uopće i ni na koji način nije utvrđeno ni definirano jesu li osobe koje su oslobođene plaćanja općinskog dijela zakupnine i naknade doista pretrpjele štetu od elementarne nepogode na kulturama koje Odlukom Vlade Republike Hrvatske nisu izuzete. Stoga je osporavanom Odlukom poništena ranija Odluka o otpisu dijela zakupnine jer je nedvojbeno utvrđeno da je donesena paušalno i bez konkretnih dokaza, i to u prilog samo jedne pravne i šest fizičkih osoba, dok ostalim poljoprivrednicima, koji su također imali štetu, dio zakupa i najma nije otpisan, čime su ostali poljoprivrednici dovedeni u neravnopravan i nezakonit položaj. Kako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode s kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, a upravo polazeći od obveze da su dužne paziti na potrebe svojih građana, ovdje osporena Odluka je ukinuta nakon što je utvrđeno da je donesena paušalno, bez konkretnih dokaza i na štetu mještana Općine Čeminac, odnosno proračunskih sredstava Općine Čeminac iz kojih se financiraju potrebe mještana.

S obzirom na navode iz očitovanja Općinskog vijeća Općine Čeminac Sud prije svega smatra potrebnim ukazati na neosnovanost tvrdnje prema kojoj osporena Odluka nije opći akt. Naime, dosljednoj sudskoj praksi iskazanoj u nizu presuda ovog Suda, opći akt je definiran

ovlaštenim donositeljem, sadržajem i javnom objavom prije stupanja na snagu u skladu sa zakonom, a kojim uvjetima je u konkretnom slučaju u cijelosti udovoljeno. To stoga jer je Odluku donijelo ovlašteno tijelo (predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave), ista je objavljena u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom, te, prema sadržaju, na općenit način uređuje odnose između unaprijed neodređenog kruga osoba (zakupnika/koncesionara kojima je ranijom Odlukom dijelom otpisano plaćanje zakupnine, naknade i koncesije za 2012.), a što ima za posljedicu da su, uz ispunjavanje zakonom propisanih procesnih pretpostavki, ostvareni uvjeti za donošenje meritorne odluke po zahtjevu podnositelja.

Zahtjev je osnovan.

Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Čeminac na sjednici održanoj 5. prosinca 2016., te je ista, nakon objave u Službenom glasniku Općine, stupila na snagu 13. prosinca 2016. godine.

Odluka je donesena pozivom na odredbu članka 29. Statuta, kojom su općenito propisane ovlasti Općinskog vijeća Općine Čeminac za donošenje odluka i drugih općih akata iz samoupravnog djelokruga Općine.

Navedena odredba Statuta, međutim, ne predstavlja valjanu pravnu osnovu za donošenje općeg akta kojim se poništava ranije važeći opći akt na način kako je to učinjeno osporenim Odlukom.

Ovo osobito imajući u vidu da su, temeljem Odluke o otpisu dijela zakupnine, fizičke i pravne osobe na koje se ta Odluka odnosi stekle određena prava, koja su i ostvarena, jer je osobama koje imaju evidentiranu štetu od elementarne nepogode u 2012. godini, u skladu s tom Odlukom, izvršen otpis plaćanja zakupnine i naknade za dugogodišnji zakup i koncesiju za 2012. godinu.

S obzirom da je, dakle, Odluka o otpisu dijela zakupnine izvršena, to nije bilo mjesta poništavanju iste, jer se njenim poništavanjem poništavaju i pravne posljedice koje je takva Odluka proizvela, a što posljedično dovodi do retroaktivne primjene propisa koja nije na zakonu utemeljena, kako to osnovano ističe i podnositelj u svom zahtjevu.

Naime, odredbom članka 73. stavka 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da opći akt ne može imati povratno djelovanje.

Identičnu odredbu sadrži i članak 100. stavak 2. Statuta, prema kojem opći akti ne mogu imati povratno djelovanje.

Slijedom izloženog proizlazi da osporena Odluka nije suglasna s odredbom članka 73. stavka 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te s odredbom članka 100. stavka 2. Statuta, zbog čega je istu valjalo ukinuti.

Na kraju, Sud nalazi potrebnim dodatno napomenuti kako nije od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari niti okolnost da je primjenom Odluke o otpisu dijela zakupnine naknada isplaćena bez konkretnih dokaza, a na koju donositelj ukazuje u svom očitovanju. To iz razloga jer je takva pravna situacija, dakle situacija u kojoj je eventualno došlo do nezakonitih/nepravilnih radnji u postupcima u kojima je zakupnicima, dugogodišnjim zakupnicima i koncesionarima poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske na području Općine Čeminac otpisano plaćanje zakupnine i naknade za dogogodišnji zakup i koncesiju za 2012., stvar provedbe citirane Odluke o otpisu dijela zakupnine, u okviru koje se o zakonitosti temeljem te Odluke stečenih prava konkretnih fizičkih i pravnih osoba može odlučivati isključivo pojedinačnim aktom na zakonom propisani način.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12. i 152/14.), odlučiti kao u izreci ove presude.

Sukladno odredbi članka 86. stavka 4. citiranog Zakona, ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 30. ožujka 2017.

Predsjednica vijeća  
Evelina Čolović Tomić, v.r.