

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 u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevima L. R. d.d. iz R., koju zastupaju članovi uprave D. V., M. K. i M. P., zastupani po A. B., odvjetniku iz R. i J. v. d.d. iz R., kojega zastupa član uprave G. M., zastupani po punomoćniku A. B. odvjetniku iz R., na sjednici održanoj 24. travnja 2013.,

p r e s u d i o j e

Zahtjevi se odbijaju.

Obrazloženje

Podnositelji L. R. d.d., R. i J. v. d.d. Rijeka podnijeli su temeljem odredbe članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02.-pročišćeni tekst) prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Popisa područja zona – Zone za poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti i za građevno zemljište koje služi u svrhu obavljanja proizvodne djelatnosti, I zona (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 30/01.).

U prijedlogu oba podnositelja u bitnome navode da je navedeni Popis područja zona suprotno odredbama članka 22., 23. i 24. Zakona o komunalnom gospodarstvu. U Odluci o komunalnoj naknadi Zone za građevinsko zemljište koje služi za proizvodne djelatnosti obuhvaćene su nekretnine, građevinsko zemljište, koje služe za proizvodne djelatnosti koje koriste podnositelji prijedloga, a koje se ne nalaze unutar građevinskog područja naselja. Predložili su da Ustavni sud pokrene postupak za ocjenu suglasnost s Ustavom i Zakonom o komunalnom gospodarstvu Popis područja Zona – zone za poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti i za građevno zemljište koje služi u svrhu obavljanja proizvodnih djelatnosti, I zona, te osporeni propis ukine.

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-3126/2006 i U-II-3127/2006 navedeni predmetni ustupljeni su na rješavanje nadležnom Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Zahtjev podnositelja L. R. d.d. zaprimljen je kod ovoga Suda pod poslovnim brojem: Usoz-16/2012, a zahtjev podnositelja J. v. d.d. pod brojem: Usoz-17/12. Budući da se zahtjevi odnose na ocjenu zakonitosti istog općeg akta Sud je predmete spojio radi provođenja jedinstvenog postupka i donošenja zajedničke odluke pod brojem: Usoz-16/12.

Zahtjevi su dostavljeni Gradskom vijeću Grada R. kao donositelju osporenih propisa na očitovanje.

Iz očitovanja Gradskog vijeća Grada R. proizlazi da nije točno da se sporne nekretnine ne nalaze unutar građevinskog područja naselja. Ističe da je Gradsko vijeće osporenu Odluku donijelo na sjednici održanoj dana 29. studenog 2001. godine na temelju članka 20. Zakona o komunalnom gospodarstvu i članka 40. Statuta Grada R. Člankom 2. navedene Odluke propisano je da se komunalna naknada plaća na cijelom području Grada. Za određivanje visine komunalne naknade utvrđeno je 5 zona, a popis područja koja se nalaze u pojedinoj zoni iskazan je u prilogu „Popis područja zona koji čini sastavni dio odluke“ (članak 3. Odluke). U odnosu na navode predlagatelja donositelj akta ističe da se osnovno razgraničenje površina unutar područja Grada R. temelji na odredbama članka 18., 19. i 20. Odluke o donošenju prostornog plana Primorsko-goranske županije (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 14/00., 10/05. i 12/05.) koji utvrđuje razgraničenje prostora prema namjeni unutar prostornog plana uređenja općine ili grada kako slijedi:

- površine naselja,
- površine izvan naselja za izdvojene namjene,
- poljoprivredne i šumske površine
- i vodne površine.

Detaljna razrada određivanja građevinskih područja vršena je prostornim planovima općina i gradova. Tako je člankom 7. Odluke o donošenju prostornog plana uređenja Grada R. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 31/03. i 26/05.) utvrđeno da je područje grada, prema namjeni površina, podijeljeno na površine građevinskog područja i površine izvan građevinskog područja. Površine građevinskog područja podijeljene su na površine građevinskog područja naselja i površine građevinskih područja za izdvojene namjene, dok površine izvan građevinskog područja uključuju poljoprivredne površine, šumske površine i vodne površine.

Člankom 9. iste Odluke propisano je da pod površinama građevinskog područja, prema namjeni, između ostalih spadaju i površine namijenjene za pomorski promet. Iz navedenih odredaba nesporno proizlazi da se nekretnine na području koje koriste predlagatelji prema razgraničenju utvrđenom u Odluci o donošenju prostornog plana uređenja rijeke smatraju površinama unutar građevinskog područja naselja, a ne kako to pogrešno smatraju predlagatelji – površinama izvan građevinskog područja naselja. Donositelj također napominje da je osporeni prilog Popisa područja zona Odluke o komunalnoj naknadi već bio predmetom ocjene suglasnosti s Ustavom i Zakonom o komunalnom gospodarstvu na temelju pokrenutog postupka od strane istih predlagatelja, te da Ustavni sud svojim rješenjem broj: U-II-4861/2005 i U-II-4863/2005 od 12. srpnja 2006. godine te prijedloge nije prihvatio. Stoga je donositelj propisa predložio da se navedeni zahtjevi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti osporenog Popisa područja zone – I zona, zone za građevinsko zemljište koje služe za proizvodne djelatnosti kao priloga kojeg čini Odluku o komunalnoj naknadi sa člancima 22., 23. i 24. Zakona o komunalnom gospodarstvu, odbije.

Zahtjevi nisu osnovani.

Odredbom članka 3. stavka 1. i 2. Odluke o komunalnoj naknadi (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 30/01.) propisano je da se na području grada utvrđuje 5 zona za utvrđivanje visine komunalne naknade. Popis područja koja se nalaze u pojedinoj zoni iskazan je u prilogu koji čini sastavni dio ove Odluke.

Prema Popisu područja zona, zona za poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti i za građevinsko zemljište koje služe u svrhu obavljanja proizvodne djelatnosti, I zone određen je na sljedeći način:

Granica I.. Zone počinje od uvale P., te ide zajedničkom granicom Grada R. i Grada O. Spušta se Lj. c. do I. ul. Nastavlja se I. ul do križanja L. s P. ul. Zatim se penje L. ul. do K – do križanja Z. sa Z. ul. Nastavlja se Z. ul. prema Gradu do raskrižja Z. s B. ul. i ide jednim djelom K. ul. do križanja s C. ul., kojom se penje do ul. V. C. E. Ul. V. C. E. spušta se prema Gradu, nastavlja se ul. F. l. G. do križanja s ul. P. i C. ul. Produžava se ulicom P., nastavlja ul. Ž. f. do raskrižja s ul. I. G. G. ulicom ide do mosta na R. Nastavlja se željezničkom prugom prema P., prati prugu do ulice E. S. Zatim se spušta djelom ulice B. P., zaobilazi objekte istoimene ulice i stuba. Nakon toga spušta se na magistralu kod brodogradilišta „V. L.“ i zatvara se granicom Grada R. s Općinom K. I zona obuhvaća cjelokupni prostor između naprijed zacrtanih linija – granica zone i mora.

Navedeni Popis područja zona je na snazi iako je Odluka o komunalnoj naknadi sedam puta izmijenjena.

Osporeni Popis područja zona za poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti i za građevinsko zemljište koje služi u svrhu obavljanja proizvodne djelatnosti I zona nije izmijenjen.

Za ocjenu zakonitosti osporavanog Popisa mjerodavne su odredbe članaka 135. stavak 1. i 138. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/2010.-pročišćeni tekst), te odredbe članaka 22., 23. i 24. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 26/03.-pročišćeni tekst, 82/04., 110/04. Uredba, 178/04.).

Navedeni Zakon o komunalnom gospodarstvu izmijenjen je Zakonom o izmjenama Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 38/2009., 79/2009., 49/2011. i 144/2012.), ali odredbe članka 22., 23. i 24. Zakona u odnosu na koje podnositelji zahtjeva traže ocjenu zakonitosti općeg akta, nisu promijenjene.

Odredbom članka 135. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske propisano je da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Odredbom članka 138. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske propisano je da prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

Mjerodavne odredbe za ocjenu zakonitosti konkretnog Popisa su odredbe članka 22., 23. i 24. Zakona o komunalnom gospodarstvu koje glase:

Članak 22.

1. Komunalna je naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja ovih komunalnih djelatnosti:

1. odvodnja atmosferskih voda,
2. održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina,
3. održavanje javnih površina,
4. održavanje nerazvrstanih cesta
5. održavanje groblja i krematorija
6. javna rasvjeta.

2. Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici odnosno korisnici:

1. stambenog prostora,
2. poslovnog prostora,
3. garažnog prostora,
4. građevinskog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti,
5. neizgrađenog građevinskog zemljišta.

3. Komunalna naknada plaća se za nekretnine iz stavka 2. ovog članka koje se nalaze unutar građevinskog područja naselja kao i za stambeni i poslovni prostor izvan građevinskog područja naselja na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti iz stavka 1. točke 3., 4. i 6. ovog članka i koje su opremljene najmanje pristupnom cestom, objektima za opskrbu električnom energijom i vodom prema mjesnim prilikama te čine sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave.

4. Građevnim zemljištem u smislu ovog Zakona smatra se zemljište koje se nalazi unutar granice građevinskog područja naselja, a na kojemu se, u skladu s Prostornim planom, mogu graditi građevine za stambene, poslovne, sportske ili druge namjene.

5. Neizgrađenim građevinskim zemljištem u smislu ovog Zakona smatra se zemljište iz stavka 4. ovog članka na kojem nije izgrađena nikakva građevina ili na kojemu postoji privremena građevina za čiju izgradnju nije potrebno odobrenje za gradnju. Neizgrađenim građevinskim zemljištem smatra se i zemljište na kojem se nalaze ostaci nekadašnje građevine.

6. Obveznik plaćanja komunalne naknade iz stavka 2. ovog članka (fizička ili pravna osoba) dužna je u roku od 15 dana od dana nastanka obveze ili promijene osobe obveznika istu prijaviti upravnom tijelu nadležnom za komunalno gospodarstvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi nekretnina.

Članak 23.

1. 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 za građevinsko 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 oslobađanje od plaćanja komunalne naknade,
- izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalne naknade.

2. Rješenje o komunalnoj naknadi donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave u čijem su djelokrugu poslovi komunalnog gospodarstva za kalendarsku godinu ili 31. ožujka tekuće godine, ako se na osnovi odluke predstavničkog tijela mijenja njezina visina u odnosu na prethodnu godinu.

3. Rješenjem o komunalnoj naknadi utvrđuje se visina komunalne naknade po m² obračunske površine, obračunska površina je mjesečni iznos komunalne naknade, osim za nekretnine iz članka 27. stavak 4. ovog Zakona.

4. Upravno tijelo iz stavka 2. ovog članka donosi rješenje o privremenom, potpunom ili djelomičnom oslobađanju od plaćanja komunalne naknade.

5. Izvršno rješenje o komunalnoj naknadi izvršava upravno tijelo iz stavka 2. ovog članka u postupku i na način određen propisima o prisilnoj naplati poreza na dohodak, odnosno dobit.

6. Protiv rješenja jedinica lokalne samouprave iz stavka 2., 4. i 5. ovog članka može se izjaviti žalba upravnom tijelu županije u čijem su djelokrugu poslovi komunalnog gospodarstva, a protiv rješenja koja donosi Grad Z. žalba se izjavljuje ministarstvu u čijem djelokrugu je komunalno gospodarstvo.

Članak 24.

1. Visina komunalne naknade određuje se ovisno o:

- lokaciji nekretnine odnosno zoni u kojoj se nalazi nekretnina,
- vrsti nekretnine iz članka 22. stavka 2. ovog Zakona.

2. Komunalna naknada obračunava se po m² površine 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, broj 47/97.) a za građevno zemljište po jedinici stvarne površine.

3. Iznos komunalne naknade po m² obračunske površine nekretnine utvrđuje se množenjem:

1. vrijednosti obračunske jedinice – boda (B), određene u kunama po m² u daljnjem tekstu vrijednost boda

2. koeficijenta zone (KZ)

3. koeficijentu namjene (KN).

Iz navedenih odredbi razvidno je da je komunalna naknada prihod proračuna jedinica lokalne samouprave te da su sredstva komunalne naknade namijenjena financiranju obavljanja komunalnih djelatnosti određenih u zakonu, a komunalnu naknadu plaćaju vlasnici odnosno korisnici između ostalog i građevinskog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti. Nadalje iz navedenih propisa jasno proizlazi da se komunalna naknada plaća u naselju u kojem se najmanje obavlja komunalna djelatnost održavanja javnih površina, održavanja nerazvrstanih cesta i javne rasvjete pod uvjetom da je to uređena javna pristupna površina. Iz navedenih propisa također proizlazi da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se, između ostaloga obvezatno utvrđuju i područja zona u gradu, odnosno općini.

Gradsko vijeće Grada R. donijelo je osporenu Odluku na sjednici održanoj dana 29. studenog 2001. godine na temelju odredbe članka 23. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu i članka 40. Statuta Grada R. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 23/01.).

Iz navedenog slijedi da je Gradsko vijeće Grada R. osporenim Odlukom odredilo zone za naplaćivanje komunalne naknade na gradskom području na temelju i u granicama svojih ustavnih i zakonskih ovlasti.

Oba podnositelja zahtjeva navode da se nekretnine koje oni koriste ne nalaze u građevinskom području naselja.

S obzirom da se prema odredbi članka 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu komunalna naknada plaća i za poslovni prostor izvan građevinskog područja, a nekretnine koje podnositelji zahtjeva koriste nalaze se na području I zone za poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti u kojem Grad R. obavlja komunalne djelatnosti, osnovano su podnositelji zahtjeva obveznici plaćanja komunalne naknade.

Navedeno je ocijenio i Ustavni sud u svojoj Odluci, broj: U-II-4861/2005 i U-II-4863/2005 od 12. srpnja 2006. kojom nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 7. Odluke o komunalnoj naknadi i Popisa područja zona – zone za poslovni prostor koje služe za proizvodne djelatnosti i za građevno zemljište koje služi u svrhu obavljanja proizvodne djelatnosti, I zona (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 30/01.).

S obzirom na navedeno ocijenjeno je da u konkretnom slučaju osporeni Popis nije u nesuglasju s odredbama članka 22., 23. i 24. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

S obzirom na sve navedeno trebalo je odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) zahtjev odbiti kao neosnovan.

U Zagrebu 24. travnja 2013.