

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 tog suda, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, pokrenutom po zahtjevu V. R. H., koju zastupa predsjednica V. J. K., na sjednici održanoj dana 11. prosinca 2013.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja te se ukida Odluka o uvođenju ekološke pristojbe koju je donijelo Gradsko vijeće Grada M. L. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 21/2006.).

Obrazloženje

V. R. H. podnijela je Ustavnom sudu Republike Hrvatske, temeljem članka 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/2002.-pročišćeni tekst) zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Odluke o uvođenju ekološke pristojbe Gradskog vijeća Grada M. L. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 21/2006.).

Rješenjem Ustavnog suda broj: U-II-181/2007 od 5. ožujka 2012. navedeni predmet je ustupljen nadležnom Viskom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Iz sadržaja zahtjeva proizlazi da podnositelj drži navedenu Odluku protivnom zakonu - odredbi članka 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 117/93. do 132/2006.) odredbama članka 2. i 3. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te odredbi članka 6. stavka 1., članka 7. i članka 19. stavka 3. Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine, broj 82/94., 198/99.). Podnositelj smatra da odredbe Zakona o zaštiti okoliša na koje se donositelj poziva nisu mjerodavne za donošenje predmetne odluke te ne mogu biti temelj za određivanje financijskih instrumenata za zaštitu okoliša jer ne propisuje uvođenje ekološke pristojbe niti daje ovlaštenje jedinici lokalne samouprave za njezino uvođenje, čime je predmetna pristojba nezakonito uvedena.

Podnositelj drži da je odluka nesuglasna i sa Zakonom o šumama (Narodne novine, broj 140/2005.), jer isti ne daje mogućnost jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da svojim općim aktima uvedu obvezu plaćanja pristojbe koja bi se prikupljala radi „oplemljivanja i turističke valorizacije šuma uvođenjem cijelog niza elemenata šumske i perivojne arhitekture“, prema odredbi članka 3. stavka 1. sporne Odluke.

Korištenja noćenja u smještajnim objektima u kojima se prema posebnom propisu obavlja ugostiteljska i turistička djelatnost ne predstavlja onečišćenje okoliša pa se neosnovano obveza plaćanja ekološke pristojbe vezuje uz boravak građana u svojstvu turista.

Gradonačelnik Grada M. L. dao je podatke vezane uz spornu stvar i naveo da je navedena Odluka obustavljena od primjene Odlukom Ureda državne uprave u P.-g. ž., klasa: 040-02/06-01/36, urbroj: 2170-74-00-06-1 od 16. lipnja 2006., te nije naknadno posebnom odlukom donositelja stavljena izvan snage. Uzimajući u obzir primjenu i važenje odluka istog sadržaja u praksi ostalih gradova predlaže se da se temeljem načela jedinstvene primjene zakona osporena Odluka Gradskog vijeća Grada M. L. ocjeni sukladnom zakonu te se omogući njena daljnja primjena.

Zahtjev je osnovan.

Osporena Odluka o uvođenju ekološke pristojbe glasi:

Članak 1.

Ovom Odlukom uređuje se način i obveza plaćanja ekološke pristojbe na području Grada M. L.

Članak 2.

Obveznik plaćanja ekološke pristojbe (u daljnjem tekstu: pristojba) je turist koji ne području Grada M. L., izvan svog stalnog prebivališta, koristi usluge noćenja u kategoriziranom i nekategoriziranom smještaju, a stariji je od 12 godina.

Članak 3.

Pristojba će se koristiti za unapređenje stanja okoliša, prvenstveno oplemenjivanje i turističku valorizaciju šuma kroz uvođenje cijelog niza elemenata šumske i perivojne arhitekture, sukladno godišnjem Programu.

Program iz stavka 1. ovog članka svake će godine do 31. siječnja na prijedlog Turističke zajednice Grada M. L. i Poglavarstva usvojiti Gradsko vijeće Grada M. L.

Članak 4.

Pravne i fizičke osobe koje pružaju usluge noćenja u kategoriziranim i nekategoriziranim objektima naplaćuju ekološku pristojbu istodobno s naplatom pružene usluge.

Članak 5.

Pristojba se plaća po svakom ostvarenom noćenju tijekom cijele godine (od 1. siječnja do 31. prosinca), a određuje se u iznosu od 1,60 kn.

Pristojbu pod jednakim uvjetima plaćaju i strani državljani.

Članak 6.

Naplatu pristojbe dužni su vršiti svi koji pružaju ili posreduju pri pružanju usluge smještaja u smještajnom objektu sukladno članku 2. ove Odluke.

Naknada (provizija) za obavljanje poslova naplate pristojbe iznosi 10% na prikupljena sredstva, odnosno 0,16 kuna po jednom noćenju u kojem je iznosu sadržan PDV.

Naplaćena pristojba u obračunskom razdoblju od prvog do posljednjeg dana u mjesecu, umanjena za naknadu iz stavka 2. uplaćuje se u roku od 10 dana od isteka posljednjeg dana prethodnog mjeseca, na žiro-račun Grada M. L.

Ovlašćuje se Gradsko poglavarstvo da u slučaju potrebe donese upute za provedbu ove Odluke.

Članak 7.

Svako kašnjenje uplate sredstava pristojbe sukladno članku 6. stavku 2. ove Odluke povlači zakonske zatezne kamate.

Članak 8.

Ova Odluka stupa na snagu osmog dana objave u „Službenim novinama“ P.-g. Ž., a primjenjivati će se od 1. siječnja 2007. godine.

Mjerodavni propisi za ocjenu zakonitosti navedene Odluke su Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13.-pročišćeni tekst), Zakon o financiranju lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine, broj 117/93., 69/97., 33/00., 73/00., 127/00., 59/01., 107/01., 117/01., 150/02., 147/03., 132/06., 26/07., 73/08. i 25/12.), Zakon o šumama (Narodne novine, broj 140/2005., 82/06., 129/08., 80/2009. i 25/12.) te Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (Narodne novine, broj 107/03. i 144/12.).

U predmetnoj stvari je osporeni akt razmotren s aspekta primjene netom navedenih zakona, s obzirom da je Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine, broj 82/04. i 28/99.), na koji se donositelj Odluke poziva, u međuvremenu prestao važiti.

Sud ne nalazi valjanu osnovu za donošenje predmetne Odluke u odredbi članka 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji glasi:

Članak 68.

Jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave ima prihode kojima u okviru svoga samoupravnog djelokruga slobodno raspolaže.

Prihodi jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni s poslovima koje obavljaju njihova tijela u skladu sa zakonom.

Prihodi jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su:

- 1. općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirezi, naknade, doprinosi i pristojbe,*
- 2. prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,*
- 3. prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice*
- 4. prihodi od naknade za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo,*
- 5. novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,*
- 6. udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom,*
- 7. sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,*

8. drugi prihodi određeni zakonom.

Niti odredbe članka 2. i 3. Zakona o financiranju jedinica i lokalne područne (regionalne) samouprave ne mogu biti temelj za donošenje osporene Odluke jer je odredba članka 2. načelne naravi te određuje da jedinica lokalne i lokalne područne (regionalne) samouprave za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osigurava sredstva u svom proračunu te osigurava prihode razmjerne rashodima za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga. Prema članku 3. istog Zakona, sredstava kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave raspolažu proizlaze iz vlastitih izvora, zajedničkih poreza i od dotacija iz državnog i županijskog proračuna.

Prema odredbi članka 29. istog Zakona vlastiti izvori općine i grada su prihodi od vlastite imovine, općinski, odnosno gradski porezi, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu, upravne pristojbe u skladu s posebnim zakonom, boravišne pristojbe, u skladu s posebnim zakonom, komunalne naknade i doprinosi, te druge naknade utvrđene posebnim zakonom, naknade za uporabu javnih općinskih i gradskih površina te drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

Iako prema odredbi članka 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jedinica lokalne samouprave u svom samostalnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte u skladu sa svojim statutom, ista ne može svojim odlučivanjem prekoračiti postavljene zakonske okvire. Jedinice lokalne i područne samouprave su u prikupljanju prihoda ograničene zakonom na što netom citirana odredba članka 29. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jasno upućuje, kada propisuje da pristojbe i druge naknade te drugi prihodi trebaju imati temelj u posebnome zakonu, što proizlazi i iz hijerarhije propisa u kojima je odluka jedinice lokalne samouprave niži akt od zakona.

Zakon o šumama, kako to podnositelj navodi, ne propisuje mogućnost donošenja odluke o ekološkoj pristojbi. Odredbama članka 61. do 65. Zakona uređuju se način prikupljanja financijskih sredstava za potrebe gospodarenja šumama i šumskim zemljištima, odnosno za osiguravanje biološke obnove šuma te za znanstvene radove i programe u području šumarstva iz kojih proizlazi da se sredstva osiguravaju iz sredstava trgovačkog društva, naknade za korištenje opće korisnih funkcija šuma te sredstvima iz drugih izvora, a koja se pribavljanju na zakonom propisani način i za točno određene namjene, među kojima nije namjena predviđena osporenom Odlukom.

Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (Narodne novine, broj 107/03. i 144/12.) određuje u članku 12., stavku 1. izvore sredstva za financiranje zaštite okoliša, pa u stavku 1. navodi:

(1) Sredstva za financiranje zaštite okoliša i energetske učinkovitosti sukladno ovom Zakonu osiguravaju se iz namjenskih prihoda Fonda od:

- naknada onečišćivača okoliša,*
- naknade korisnika okoliša,*
- naknada na opterećivanje okoliša otpadom,*
- posebne naknade za okoliš na vozila na motorni pogon.*

S obzirom da je onečišćavanje okoliša promjena stanja okoliša kao posljedica štetnog djelovanja ili izostanka djelovanja, ispuštanja, unošenja ili odlaganja štetnih tvari, ispuštanja energije i utjecaja drugih zahvata i pojava nepovoljnih za okoliš, to se korištenje noćenja u smještajnim objektima ne može smatrati aktivnošću koja dovodi do onečišćavanja i podliježe obvezi plaćanja posebne pristojbe.

Proizlazi da za uvođenje posebne ekološke pristojbe vezane uz turističko korištenje objekata na području grada nema temelja u zakonu te je zahtjev podnositelja osnovan. Stoga se osporena odluka kao nesuglasna zakonu ukida u smislu odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) s time da prestaje važiti danom objave presude u Narodnim novinama, sukladno odredbi stavka 4. istog članka Zakona.

U Zagrebu, 11. prosinca 2013.