

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

Broj: Usoz-86/2012-8

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 zahtjevu U. s. R. H., kojeg zastupa predsjednik mr.sc. I. K., na sjednici dana 24. travnja 2013.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja.

Ukida se odredba članka 9. stavka 3. podstavka 5. u djelu koji glasi: „akumulaciona jezera“ i odredba članka 10. stavka 2. točka III. u dijelu u kojem glasi: „akumulaciona jezera“ Odluke o komunalnoj naknadi Općine L. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 6/02. i 31/03.).

Obrazloženje

Upravni sud Republike Hrvatske temeljem odredbe članka 37. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 49/02. – pročišćeni tekst) podnio je 30. travnja 2009. Ustavnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom odredbi članaka 9. i 10. Odluke o komunalnoj naknadi Općine L. (Službene novine Primorsko-goranske županije broj 6/02. i 31/03.).

Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-2096/09. od 5 ožujka 2012. Ustavni sud Republike Hrvatske je navedeni predmet ustupio na rješavanje nadležnom Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Podnositelj smatra da osporene odredbe nisu u skladu sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04., 110/04. i 178/04.) u dijelu u kojem je određeno da se komunalna naknada plaća i za akumulaciona jezera koja su svrstana u građevinsko zemljište koje se koristi za obavljanje poslovne djelatnosti. Poziva se na odredbu članka 22. stavka 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu i smatra da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave osporenim odredbama propisalo obvezu plaćanja komunalne naknade za prostor na kojeg se ne odnosi Zakon o komunalnom gospodarstvu, odnosno na površine akumulacionih jezera. Stoga podnositelj zahtjeva smatra da je Općinsko vijeće Općine L. prekoračilo zakonska ovlaštenja prilikom donošenja osporene Odluke i predlaže ukidanje osporenih odredbi u dijelu u kojem se odnose na akumulaciona jezera.

Donositelj osporene odluke, Općinsko vijeće Općine L. pozvano je odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10. i 143/12.) da se očituje na navode zahtjeva. Podneskom od 29. ožujka 2013. klasa: 363-03/10-01/01, urbroj: 2112-02/5-13-2 Općina Lokve, putem Jedinog upravnog odjela dostavila je očitovanje na navode zahtjeva. U očitovanju se ističe da je podnositelj zahtjeva u upravnom sporu povodom tužbe H. d.o.o. zauzeo stav prema kojem se članak 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu ne može ekstenzivno tumačiti, već se mora ograničiti obveza plaćanja komunalne naknade samo na objekte koji su izrijeком navedeni. Ističe da su brana i akumulacijsko jezero sukladno Zakonu o vodama i Zakonu o prostornom uređenju i gradnji, građevine a korisnik tih građevina H. P. d.o.o., Poziva se na odredbu članka 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj su komunalnu naknadu dužni plaćati korisnici poslovnog prostora (u poslovne svrhe) i građevinskog zemljišta koje služi za obavljanje poslovne djelatnosti i koje se nalazi unutar građevinskog područja naselja kao i za poslovni prostor izvan građevinskog područja naselja, zbog čega smatra da bi tumačenjem podnositelja zahtjeva došlo do velike promjene prakse u naplati komunalne naknade u odnosu na sve korisnike (otvorena skladišta, skladišta vode, akumulacijska jezera za proizvodnju električne energije) što u odnosu na Općinu L. iznosi oko 50% proračuna. Navodi da prema pisanoj obavijesti H. potražuje

povrat 25.000.000,00 kn, koji iznos je naplaćen po osnovi komunalne naknade temeljem osporene Odluke, zbog čega da Općini L. prijete bankrot i gašenje. Napominje da je dosadašnja praksa jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, bila naplata komunalne naknade za brane i akumulacijska jezera (otvorena skladišta vode). Smatra nedopustivim situacije da tvrtka koja je osnovana radi stjecanja dobiti, pa makar se radilo i o H. koji je u državnom vlasništvu, nakon ulaska u EU možda i u privatnom vlasništvu, na taj način izbjegava plaćanje komunalne naknade za jezero i branu umjetno izgrađenu, koje građevine su trajno zauzele prostor i to samo sa svrhom obavljanja djelatnosti H. Smatra da treba uzeti u obzir i opasnost od rušenja brane, ispod koje žive žitelji naselja H. i L. čiji su životi svakodnevno ugroženi, kao i da je područje nizvodno od brane veliko područje svojom površinom i „kao zaštićeno vodopravno područje“ područje na kojem je zabranjena bilo kakva izgradnja, a koje je potencijalno građevinsko s već izgrađenom komunalnom strukturom. Upozorava i da su izgradnjom akumulacijskog jezera potopljena naselja sa stotinjak kuća i oko 800 stanovnika dvije pilane s drvoprerađivačkim djelatnostima te da je presječena i izgrađena cestovna infrastruktura (potopljena L.) što je odvojilo od naselja H. i L. naselja M. V. i Z. M. čiji su žitelji iselili u primorski dio. Smatra da je plaćanje komunalne naknade pravična naknada za trajno narušene vrijednosti života i rada te promjenu klimatskih uvjeta, kao i da je H. prilikom izgradnje jezera obećavao Općini L. izgraditi komunalnu infrastrukturu koju je potopio i pomoći zajednici i na druge načine, no spojnu cestu nikad nije izgradio, već je Mjesna zajednica L. na dobrovoljnim akcijama i uz skromna sredstva izgradila cestu L. – Z. M. Navodi da je iz naplaćenih sredstava izvršena rekonstrukcija ceste, asfaltirano 3 km koja je izgradnjom jezera potopljena, javna rasvjeta, rekonstrukcija groblja u M. V. i L., rekonstrukcija – zamjena dotrajalog vodovoda i kanalizacije u duljini od oko 5 km i sva komunalna infrastruktura i djelatnosti koje se financiraju iz sredstava komunalne naknade. Predlaže Sudu da uvaži navedene činjenice i donese pravičnu presudu kojom neće ostaviti mogućnost vraćanja naplaćenih sredstava komunalne naknade obvezniku, jer je naplata izvršena u dobroj vjeri, a sredstva iz naplaćene komunalne naknade nepovratno su utrošena u navedene komunalne djelatnosti.

Zahtjev je osnovan.

Mjerodavne odredbe za ocjenu suglasnosti odredbi članaka 9. i 10. Odluke o komunalnoj naknadi Općine L. su odredbe članka 22. stavka 1., 2. i 4. i 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04., 110/04., 117/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/1., 84/11., 90/11. i 144/12.) kao i odredbe članka 68. stavka 2. i 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 19/13. – pročišćeni tekst).

Odredba članka 22. stavak 1., 2., 4. i 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu glasi:

„(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 djelu 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,
5. građevinskog zemljišta koji služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti,
6. neizgrađenog građevinskog zemljišta.

(...)

(4.) Građevinskim zemljištem u smislu ovog Zakona smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevnog područja naselja, a na kojem se, u skladu s prostornim planom, mogu graditi građevine za stambene, poslovne, sportske ili druge namjene

(5.) Neizgrađenim građevinskim zemljištem u smislu ovoga Zakona smatra se zemljište iz stavka 4. ovog čl. na kojemu nije izgrađena nikakva građevina ili na kojemu postoji privremena građevina za čiju izgradnju nije potrebno odobrenje za gradnju. Neizgrađenim građevnim zemljištem smatra se zemljište na kojemu se nalaze ostatci nekadašnje građevine.

Odredbe članka 68. stavka 2. i 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi glase:

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

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

1. općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
2. prihod 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 naknada 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 donacija Republike Hrvatske predviđene u Državnom proračunu,
8. drugi prihodi određeni zakonom.

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2688/08 od 21. travnja 2009. Ustavni sud Republike Hrvatske prihvatio je zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom i ukinuo dio tabelarnog prikaza pod točkom 4. članka 7. Odluke o komunalnoj naknadi (Službene novine, broj 12/00.) koju je donijelo Općinsko vijeće Općine F., u djelu u kojem su pod građevinskim zemljištem koje se koristi za obavljanje poslovne djelatnosti uvrštena akumulacijska jezera. U obrazloženje ove odluke Ustavni sud Republike Hrvatske naveo je:

„Analizirajući normativni sadržaj članka 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Ustavni sud napominje da se komunalna naknada plaća radi financiranja obavljanja usluga (komunalnih djelatnosti) koje su od životnog značenja za stanovništvo određenog područja, odnosno za njihov život i rad.

Plaćanje komunalne naknade (bilo stvarno ili potencijalno u slučaju neizgrađenog građevinskog zemljišta), vezano je uz nekretnine u kojima (ili na kojima) se odvija život i rad stanovništva određenog naseljenog područja. Obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz komunalne naknade izravno utječe na vrijednost nekretnine koja služi pružanju komunalnih usluga, a samim time i na kvalitetu života, odnosno rada koji se odvija na toj nekretnini.

Nekretnina koja služi obavljanju komunalne djelatnosti, odnosno koja služi za pružanje komunalnih usluga, ne bi se mogla niti koristiti bez plaćanja komunalne naknade (uopće ili na određenoj razini kvalitete korištenja) za svrhu za koju je i izgrađena.

Odredbama članka 8. i 9. Zakona o vodama (Narodne novine, broj 107/95. i 150/05.) ...

“Sada odredbe članaka 21. i 22. Zakona o vodama (Narodne novine, broj: 153/09., 63/11. i 130/11.) ... između ostalog, propisano je da su akumulacijska jezera vodne građevine koje čine tehničku, odnosno tehnološku cjelinu i mogu poslužiti za uređenje vodotoka i zaštitu od djelovanja voda. U tehničko tehnološkom i gospodarskom smislu, te po prirodi stvari akumulacijska jezera nisu dio građevinskog zemljišta u smislu odredbe članka 22. stavka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a djelatnost vezana za iskorištavanje akumulacijskog jezera ne može podlijegati obvezi plaćanja komunalne naknade.

Akumulacijsko jezero po svojoj je prirodi prirodno dobro, a njegov nastanak nije rezultat isključivo ljudske aktivnosti već je potpomognut prirodnim procesom.

Nakon nastanka, akumulacijsko jezero ne mora se koristiti isključivo za jednu svrhu već ga može koristiti više korisnika na različite načine, ovisno o djelatnostima kojima se bave (proizvodnja električne energije, vodoopskrba, turizam, sport, navodnjavanje poljoprivrednih površina i dr.).

Člankom 68. stavkom 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određene su vrste prihoda jedinice lokalne samouprave, odnosno područne (regionalne) samouprave. Točkom 8. navedene zakonske odredbe propisano je da, pored taksativno nabrojanih izvora prihoda, te jedinice mogu ostvarivati i druge prihode utvrđene zakonom.

Jedinice lokalne i područne samouprave, dakle, u prikupljanju prihoda ograničene su zakonom pa se propisivanje plaćanja komunalne naknade za akumulacijska jezera, kako je to učinjeno osporenim djelom članka 7. Odluke, ukazuje protivno i navedenom članku 68. stavku 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“.

Osporenim odredbama Odluke o komunalnoj naknadi Općinsko vijeće Općine L. utvrdilo je obvezu plaćanja komunalne naknade za akumulacijska jezera i to pod građevinsko zemljište koje se koristi za obavljanje poslovne djelatnosti. Osporenim odredbama dakle, utvrđena je obveza plaćanja komunalne naknade na jednak način i za istog obveznika kao što je to učinilo Općinsko vijeće Općine F. svojom odlukom, koju je u tom djelu ukinuo Ustavni sud Republike Hrvatske.

Budući da u pravnom poretku Republike Hrvatske od donošenja navedene odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske nisu nastupile nikakve bitne promjene, a imajući u vidu da je riječ o zahtjevu koji je podnesen Ustavnom sudu Republike Hrvatske još 2009. godine, Sud nije našao razloga za odstupanje od stajališta i pravnih shvaćanja iznesenih u naprijed navedenoj odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Pri donošenju odluke Sud je imao u vidu i navode iz dostavljenog očitovanja na podneseni zahtjev. Budući da se ovi navodi odnose na probleme jedinice lokalne samouprave koji su nastali izgradnjom brane i akumulacionog jezera i poteškoćama zbog zatraženog povrata plaćenih sredstava komunalne naknade,

razlozi navedeni u dostavljenom očitovanju nisu od utjecaja na donošenje drugačije odluke. Naime, ova presuda nije niti može biti temelj za povrat uplaćenih sredstava komunalne naknade, jer se njezini učinci odnose samo na buduće razdoblje, što znači da nakon prestanka važenja ukinutih odredbi Odluke o komunalnoj naknadi, jedinica lokalne samouprave više neće imati pravnu osnovu za naplatu komunalne naknade za akumulaciona jezera.

Iz navedenih razloga na temelju odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima Sud je zahtjev usvojio i ukinuo osporenu odredbu.

Sukladno odredbi članka 86. stavka 4. istog Zakona ukinute odredbe Odluke o komunalnoj naknadi Općine L. prestaju važiti danom objave ove presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu 24. travnja 2013.