

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

Poslovni broj: Usoz-102/14-5

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, Ljiljane Karlovčan-Đurović, Ane Berlengi Fellner, Borisa Markovića i Lidije Rostaš-Beroš, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu M. C. iz S., na sjednici održanoj 28. travnja 2015.,

p r e s u d i o j e

Zahtjev se usvaja.

Ukida se odredba članka 17 stavka 1. Odluke o komunalnom doprinosu (Službeni glasnik Općine Sv. Filip i Jakov, broj 1/02., 6/03., 15/05., 6/11., 4/12., 5/12. i 1/13.).

O b r a z l o Ź e n j e

Podnositeljica je dana 6. prosinca 2014. podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 17. stavka 1. Odluke o komunalnom doprinosu („Službeni glasnik Općine Sv. Filip i Jakov“, broj 1/02., 6/03., 15/05., 6/11., 4/12., 5/12. i 1/13.), te je uz zahtjev dostavila rješenje Županije Zadarske, Općine Sveti Filip i Jakov, Jedinstvenog upravnog odjela, klasa: UP/I-350-06/14-01/175, urbroj: 2198/19-03-14-2 od 24. studenog 2014., kojim je utvrđena obveznikom plaćanja komunalnog doprinosa za manje zahtjevnu slobodnostojeću stambenu zgradu izgrađenu na nekretnini katastarske oznake k.č. 90, 91 i 87/2 k.o. Turanj.

U zahtjevu podnositeljica citira sadržaj osporene odredbe te navodi kako je rješenjem javnopravnog tijela od 24. studenog 2014. povrijeđeno njeno pravo i pravni interes, jer joj je tim rješenjem utvrđena obveza plaćanja komunalnog doprinosa sukladno visini jediničnih vrijednosti komunalnog doprinosa koje su propisane u Odluci o komunalnom doprinosu. S obzirom da podnositeljica nema prebivalište na području Općine S. F. i J., iznos komunalnog doprinosa utvrđen joj je bez popusta iz članka 17. stavka 1. navedene Odluke. Dakle, u konkretnom slučaju rješenjem javnopravnog tijela visina komunalnog doprinosa utvrđena je podnositeljici, uz ostale kriterije iz citirane Odluke, i prema njenom osobnom statusu, odnosno prebivalištu. Takvo određivanje podnositeljica smatra protivnim mjerodavnom Zakonu o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03.-pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13. i 147/14.), osobito članku 31. toga Zakona, pri čemu zaključuje kako je komunalni doprinos vezan isključivo uz građevinu koja se gradi. Naime, navedenim Zakonom dana je ovlast predstavničkom tijelu jedinice

lokalne samouprave da svojom odlukom o komunalnom doprinosu odredi zone, jediničnu vrijednost, način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa, međutim, tim Zakonom nije propisano da prebivalište obveznika plaćanja komunalnog doprinosa može biti određeno kao kriterij za utvrđivanje visine komunalnog doprinosa. Podnositeljica se u zahtjevu poziva i na stajalište Visokog upravnog suda Republike Hrvatske zauzeto u presudi, broj: Usovz-342/2013-6 od 28. ožujka 2014., a u kojoj je Sud ocijenio da se propisivanjem visine komunalnog doprinosa prema osobnom statutu obveznika (prebivalište, mjesto rođenja) prekoračuju zakonom propisane ovlasti. Time je podnositeljica stavljena u nejednak položaj u odnosu na obveznike plaćanja komunalnog doprinosa koji imaju prebivalište na području Općine S. F. i J., unatoč tomu što kriterij prebivališta nije utemeljen na zakonu. Kako je u konkretnom slučaju visina komunalnog doprinosa određena s obzirom na osobni status podnositeljice zahtjeva, a koji zakonom nije dopušten, proizlazi da je osporena odredba predmetnog općeg akta nezakonita, diskriminatorna te protivna načelu vladavine prava, prema kojem svi moraju biti jednaki pred zakonom. Stoga podnositeljica predlaže da Sud ukine članak 17. stavak 1. Odluke o komunalnom doprinosu te obustavi izvršenje osporenog općeg akta do donošenja presude.

Sud je, dopisom od 21. siječnja 2015., pozvao donositelja osporenog akta na dostavu očitovanja o zahtjevu podnositeljice. Općinsko vijeće Općine Sv. Filip i Jakov nije dostavilo očitovanje na podneseni zahtjev, već je isto učinio načelnik Općine, koji je u očitovanju, klasa: 700-01/15-01/18 od 29. siječnja 2015., izvijestio ovaj Sud da je citirana Odluka na snazi, uključujući i osporenu odredbu članka 17. iste, nakon čega je naglasio da je Općina Sv. Filip i Jakov kod donošenja predmetne Odluke imala u vidu stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženo u odluci, broj U-II-577/2002 od 12. ožujka 2003., a prema kojem je autonomno pravo jedinice lokalne samouprave utvrđivati uvjete za oslobađanje od dužnosti snašanja neke obveze ako se radi o sredstvima koja čine originarni prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, ako su ti uvjeti propisani na zakonom utvrđeni način te ako se postojanje određenih uvjeta na strani pojedinca ostvaruje u propisanom postupku. U nastavku očitovanja citira dijelove obrazloženja navedene odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, nakon čega zaključuje kako u toj odluci Ustavni sud konstatira da je, s obzirom da je obavljanje poslova komunalne djelatnosti Ustavom i zakonima stavljena u nadležnost jedinica lokalne samouprave te da je komunalni doprinos prihod jedinice lokalne samouprave, pravo jedinice lokalne samouprave odreći se dijela tog prihoda u slučaju kada određene osobe samostalno i svojim sredstvima rješavaju pitanje stanovanja, uz pretpostavku da su kroz dosadašnje vrijeme prebivanja na određenom području kroz druge vidove doprinosa doprinijele izgradnji komunalne infrastrukture. Stoga, propisivanje vremenskog trajanja prebivanja na određenom teritoriju, kao jedan od općih uvjeta za djelomično oslobađanje od dužnosti snašanja komunalnog doprinosa, ne izlazi iz okvira utvrđenih člankom 31. stavkom 7. alineje 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Na kraju, neosnovanom ocjenjuje tvrdnju podnositeljice zahtjeva da se osporenom odredbom Odluke o komunalnom doprinosu neposredno stavlja u nepovoljniji položaj od grupe građana koji imaju prebivalište na području Općine, jer je iz citirane odredbe razvidno da se na temelju u njoj propisanih uvjeta na strani stanovnika Općine Sveti Filip i Jakov konstituira samo podnošenje određenog zahtjeva, dok se pravo na djelomično oslobađenje od plaćanja komunalnog doprinosa ostvaruje kroz odgovarajući postupak u kojem se donosi pojedinačni pravni akt. Slijedom izloženog, predlaže zahtjev podnositeljice ocijeniti neosnovanim.

Zahtjev je osnovan.

Općinsko vijeće Općine Sv. Filip i Jakov, na sjednici održanoj dana 23. siječnja 2002. godine, donijelo je Odluku o komunalnom doprinosu („Službeni glasnik Općine Sv. Filip i Jakov“, broj 1/02.). Na sjednici održanoj 20. ožujka 2013. Općinsko vijeće Općine Sv. Filip i Jakov donijelo je Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnom doprinosu („Službeni glasnik Općine Sv. Filip i Jakov“, broj 1/13.), kojom je izmijenjena odredba članka 17. Odluke o komunalnom

doprinosu („Službeni glasnik Općine Sv. Filip i Jakov“, broj 1/02., 6/03., 15/05., 6/11. i 4/12.).

Osporena odredba članka 17. stavka 1. Odluke o komunalnom doprinosu glasi:

*Općina Sv. Filip i Jakov će djelomično osloboditi od plaćanja komunalnog doprinosa vlasnika stambene, stambeno-poslovne ili poslovne građevine kada ishoduje rješenje o izvedenom stanju stambene zgrade koju stalno koristi (legalizacija građevine prema Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama), a koji ima prebivalište na području Općine Sv. Filip i Jakov i to na način da će za svaku navršenu godinu neprekidnog prebivanja na području Općine Sv. Filip i Jakov dobiti popust od 9% od obračunate vrijednosti komunalnog doprinosa po odredbi čl. 7. Odluke o komunalnom doprinosu, s tim da je najviši popust 90% za stanovnike s prebivalištem u trajanju od 10 godina i više na području Općine Sv. Filip i Jakov. Prebivalište se dokazuje potvrdom nadležnog tijela (MUP). Ovo oslobođenje vrijedi za cijeli obujam građevine koja se legalizira, a do 1000 m<sup>3</sup> objekte koji se namjeravaju graditi.*

Mjerodavna odredba za ocjenu zakonitosti osporene odredbe Odluke o komunalnom doprinosu je odredba članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu, koja glasi:

*(1) Komunalni doprinosi su novčana javna davanja koja se plaćaju za građenje i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona.*

*(2) Komunalni doprinos je prihod jedinice lokalne samouprave.*

*(3) Komunalni doprinos plaća vlasnik građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor.*

*(4) Plaćanjem komunalnog doprinosa vlasnik građevne čestice, odnosno investitor sudjeluje u podmirenju troškova izgradnje objekata i uređenja komunalne infrastrukture utvrđenih Programom iz članka 30. stavka 4. ovoga Zakona.*

*(5) Sredstvima komunalnog doprinosa financira se i pribavljanje zemljišta na kojem se grade objekti i uređaji komunalne infrastrukture iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona, rušenje postojećih objekata i uređaja, premještanje postojećih nadzemnih i podzemnih instalacija, te radovi na sanaciji tog zemljišta.*

*(6) Jedinica lokalne samouprave ne plaća komunalni doprinos kada je investitor gradnje objekta i uređaja komunalne infrastrukture iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona.*

*(7) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom doprinosu kojom se obvezno utvrđuje:*

*– područja zone u gradu, odnosno općini, ovisno o pogodnosti položaja određenog područja i stupnju opremljenosti objektima i uređajima komunalne infrastrukture,*

*– jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po vrsti objekata i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama, određena u kunama po m<sup>3</sup> građevine,*

*– način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa,*

*– opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa i*

*– izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa.*

*(8) Komunalni doprinos obračunava se u skladu s obujmom, odnosno po m<sup>3</sup> (prostornom metru) građevine koja se gradi na građevnoj čestici, a kod građevine koja se uklanja zbog građenja nove građevine ili kada se postojeća građevina dograđuje ili nadograđuje, komunalni se doprinos obračunava na razliku u obujmu u odnosu na prijašnju građevinu.*

*(9) Jedinina vrijednost komunalnog doprinosa za obračun po m<sup>3</sup> građevine koja se gradi određuje se za pojedine zone u gradu, odnosno općini. Ta je vrijednost najviša za prvu zonu i ne može biti viša od 10% prosječnih troškova gradnje m<sup>3</sup> etalonske građevine u Republici Hrvatskoj, a taj podatak objavljuje ministar u čijem je djelokrugu komunalno gospodarstvo.*

*(10) Iznimno od odredbe stavka 8. ovoga članka za otvorene bazene, otvorena igrališta i druge*

*otvorene građevine komunalni se doprinos obračunava po m<sup>2</sup> tlocrtnne površine te građevine, pri čemu je jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za obračun njezine površine po m<sup>2</sup> izražena u kunama jednaka jediničnoj vrijednosti komunalnog doprinosa za obračun po m<sup>3</sup> građevina u toj zoni.*

*(11) Način utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa propisat će ministar u čijem je djelokrugu komunalno gospodarstvo.“*

Iz navedene odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu razvidno je da je komunalni doprinos isključivo prihod proračuna jedinice lokalne samouprave te da je uređenje komunalnog doprinosa stavljeno u nadležnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, koje je svojim općim aktom, u okviru zakonom propisanih kriterija, ovlašteno utvrditi visinu komunalnog doprinosa, kao i opće uvjete i razloge za djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa.

S obzirom na takvo ovlaštenje predstavničkog tijela, nije od utjecaja na rješenje ove stvari pozivanje podnositeljice na stajalište izraženo u odluci ovog Suda, broj Usoz-342/2013-6 od 28. ožujka 2014., jer se ovdje ne radi o istoj pravnoj situaciji. Naime, predmet ovog postupka je ocjena suglasnosti sa zakonom općeg akta kojim su normirani uvjeti za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, dok se sudska presuda na koju ukazuje podnositeljica odnosi na opći akt kojim su utvrđeni kriteriji za izračun visine komunalnog doprinosa, a koji su određeni izvan zakonom propisanih ovlasti. To stoga jer niti prebivalište niti mjesto rođenja, a niti uopće bilo koji drugi kriterij vezan za osobni status obveznika plaćanja komunalnog doprinosa, nisu kriteriji predviđeni Zakonom o komunalnom gospodarstvu temeljem kojih bi predstavničko tijelo imalo ovlast smanjiti visinu komunalnog doprinosa.

Slijedom iznesenog, ovaj Sud smatra neupitnom ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da propiše opće uvjete i razloge temeljem kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedino zakonsko ograničenje pri utvrđivanju takvih uvjeta sadržano je u alineji 5. stavka 7. članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu, prema kojoj se u odluci kojom se utvrđuju opći uvjeti za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa moraju utvrditi izvori sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa.

Odlukom o komunalnom doprinosu Općine Sv. Filip i Jakov utvrđene su zone, način obračuna, visina i način plaćanja komunalnog doprinosa (poglavlje IV) te su propisani opći uvjeti i razlozi za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa (poglavlje V).

Osporena odredba smještena je u poglavlje V. Odluke o komunalnom doprinosu, kojim su određene fizičke i pravne osobe odnosno objekti koji podliježu oslobađanju od plaćanja komunalnog doprinosa (članak 14., 15. i 16.), te kriteriji kao što su prebivalište, broj građevina koje obveznik gradi, jednokratno plaćanje i sl. (članak 17.) koji su od utjecaja na djelomično oslobađanje od plaćanja predmetnog doprinosa.

Iz sadržaja navedenih poglavlja razvidno je da je Općinsko vijeće Općine Sv. Filip i Jakov utvrdilo različite kriterije za potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, među kojima je jedan od tih kriterija i prebivalište obveznika plaćanja komunalnog doprinosa na području Općine Sv. Filip i Jakov u određenom trajanju, a što nije u suprotnosti s mjerodavnim odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Međutim, temeljem izričite odredbe članka 31. stavka 7. alineje 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu, predstavničko tijelo dužno je prilikom utvrđivanja uvjeta za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa istom odlukom utvrditi i izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja tog doprinosa, a što je ovdje izostalo, jer nadležno predstavničko tijelo nije predvidjelo izvore sredstava iz kojih će se namiriti razlika do koje je došlo zbog djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa po osnovi prebivališta

obveznika plaćanja predmetnog doprinosa.

Stoga, a polazeći od činjenice da je prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno propisati uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa samo pod uvjetom da se u odluci kojom se utvrđuju takvi uvjeti utvrde i izvori sredstava iz kojih će se namiriti razlika za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa, Sud nalazi da Općinsko vijeće Općine Sv. Filip i Jakov, propisujući uvjete za djelomično oslobađanje od obveze plaćanja komunalnog doprinosa na način kako je to učinjeno osporenom odredbom članka 17. stavka 1. Odluke o komunalnom doprinosu, nije postupilo u skladu s odredbom članka 31. stavka 7. alineje 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Kraj takvog stanja stvari, Sud ocjenjuje da osporena odredba članka 17. stavka 1. Odluke o komunalnom doprinosu nije suglasna sa zakonom, zbog čega je istu ukinuo.

U odnosu na prijedlog podnositeljice za obustavu izvršenja općeg akta do donošenja presude, napominje se da nije bilo razloga za donošenje rješenja temeljem članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10., 143/12. i 152/14.), budući je u konkretnom slučaju o zahtjevu odlučeno.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, zahtjev podnositeljice usvojiti.

Sukladno odredbi članka 86. stavka 4. citiranog Zakona, osporena odredba općeg akta prestaje važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 28. travnja 2015.

Predsjednica vijeća  
Evelina Čolović Tomić, v.r.