

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 sutkinja toga suda mr. sc. Mirjane Juričić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Senke Orlić-Zaninović i Dijane Vidović, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu R. d.o.o., T., na sjednici vijeća održanoj 23. prosinca 2019.

pre s u d i o j e

Zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta se usvaja.
Ukidaju se članci 21. i 22. Odluke o komunalnom doprinosu Općine Gornji Kneginec („Službeni vjesnik Općine Gornji Kneginec“, broj: 11/2018.)

Obrazloženje

Podnositelj je ovom Sudu podnio zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti članka 21. i 22. Odluke o komunalnom doprinosu Općine Gornji Kneginec, objavljene u Službenom vjesniku Općine Gornji Kneginec, broj: 11/2018.

U zahtjevu navodi da si predmetnim općim aktom donositelj nezakonito priznaje ovlaštenje zadržavanja sredstava uplaćenih na ime komunalnog doprinosa u situaciji naknadnog otpadanja osnove po kojoj je došlo do plaćanja predmetnih sredstava, odnosno u situaciji kada je naknadno došlo do poništenja upravnog akta temeljem kojeg se može graditi i koji je bio osnova za plaćanje iznosa na ime komunalnog doprinosa. Smatra da je donositelj takvim postupanjem prekoračio svoje ovlasti iz članka 78. Zakona o komunalnom gospodarstvu, te je temeljem spornog akta odlučio o pravima koja mu nisu stavljena u nadležnost po navedenom Zakonu i donio pojedinačnu odluku kojom su povrijeđena prava podnositelja.

S druge strane, predmetnim općim aktom donositelj regulira istu situaciju na dva posve različita načina, bez zakonskog uporišta za takvo postupanje, time da u jednoj situaciji propisuje vraćanje uplaćenog komunalnog doprinosa, ukoliko je građevinska dozvola ili akt za građenje oglasen ništavim ili poništen bez zahtjeva ili suglasnosti investitora u ograničenom periodu do maksimalno dvije godine od dana izvršnosti rješenja o komunalnom doprinosu, dok u situaciji kada je građevinska dozvola ili akt za građenje oglasena ništavom ili poništen na zahtjev ili uz suglasnost investitora ne propisuje vraćanje, već uračunavanjem komunalnog doprinosa kao plaćeni dio komunalnog doprinosa na istom ili drugom zemljištu na području Općine G. K., ako to zatraži obveznik komunalnog doprinosa ili investitor. Takvim postupanjem Općina Gornji Kneginec protuustavno i nezakonito s jedne strane

odlučuje o pitanjima građansko-pravne prirode i regulira odnose drugačije od Zakona o obveznim odnosima, te odlučuje o pitanju koje spada u nadležnost sudova, dok s druge strane produljuje rokove za vraćanje stečenog bez pravne osnove. Podnositelj zahtjeva citira osporene odredbe Odluke o komunalnom doprinosu Općine Gornji Kneginec i navodi da su pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela od 5. veljače 2019., koju je dostavio u prilogu zahtjeva, povrijeđena sljedeća prava na povrat sredstava neosnovano zadržanih pozivanjem na nezakoniti opći akt te je došlo do nejednakosti i neravnopravnosti obveznika komunalnog doprinosa u pravnim posljedicama oglašavanja ništavim ili poništenja građevinskih dozvola ili drugih akata za građenje ovisno o tome da li su iste oglašene ništavim ili poništene bez zahtjeva ili uz suglasnost investitora, odnosno na zahtjev ili suglasnost investitora, pravo vlasništava, te poduzetnička i tržišna sloboda.

Predmetni opći akt, smatra podnositelj, nije usklađen sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18. i 110/18.) i to s odredbama sadržanim u članku 77. stavku 1., te članku 78. stavku 1. koje citira. Također smatra da osporene odredbe nisu u suglasnosti sa Zakonom o gradnji, Zakonom o obveznim odnosima, Zakonom o općem upravnom postupku i Ustavnom Republike Hrvatske. Radi navedenog predlaže sudu da pokrene postupak za ocjenu zakonitosti članka 21. i 22. Odluke o komunalnom doprinosu Općine Gornji Kneginec objavljene u Službenom vjesniku Općine, broj: 11/2018., te da nakon provedenog postupka, temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima, presudom ukine osporene odredbe, podredno, da ukine osporenu odluku u cijelosti.

Donositelj osporenog općeg akta Općina Gornji Kneginec u očitovanju navodi da je osporena odluka još uvijek na snazi te smatra kako su odredbe o komunalnom doprinosu Općine Gornji Kneginec sadržane u članku 21. i 22. zakonite, jer su u suglasnosti s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu, te osobito s odredbama članka 88. i 89 koje citira.

Zahtjev je osnovan.

Osporena Odluka o komunalnom doprinosu donesena je na temelju članka 78. Zakona o komunalnom gospodarstvu na sjednici Općinskog vijeća Općine Gornji Kneginec 5. studenog 2018., objavljena je u Službenom vjesniku, broj: 11/2018. od 6. studenog 2018., a stupila je na snagu osmog dana od dana objave u Službenom vjesniku Općine Gornji Kneginec.

Članak 21. osporene Odluke glasi: „Jedinstveni upravni odjel poništiti će po zahtjevu obveznika komunalnog doprinosa ili investitora ovršno, odnosno pravomoćno rješenje o komunalnom doprinosu, ako je građevinska dozvola, drugi akt za građenje oglašen ništavim ili je poništen bez zahtjeva ili suglasnosti investitora.

Rješenjem o poništenju rješenja o komunalnom doprinosu iz prethodnog stavka ovog članka, odredit će se i povrat komunalnog doprinosa u roku maksimalno do 2 godine od dana izvršnosti rješenja o komunalnom doprinosu.

Kod povrata iz prethodnog stavka ovog članka, obveznik, odnosno investitor nemaju pravo na kamatu“.

Članak 22. osporene Odluke glasi: „Komunalni doprinos je plaćen za građenje građevine na temelju građevinske dozvole, odnosno drugog akta za građenje koji je prestao važiti, jer građenje nije započeto ili koji je poništen na zahtjev ili uz suglasnost investitora, pa će stoga Jedinstveni upravni odjel uračunati komunalni doprinos kao plaćeni dio komunalnog doprinosa na istom ili drugom zemljištu na području Općine Gornji Kneginec, ako to zatraži obveznik komunalnog doprinosa ili investitor.

Obveznik komunalnog doprinosa, odnosno investitor nema pravo na kamatu za uplaćeni iznos, niti na kamatu za iznos koji se uračunava kao plaćeni dio komunalnog doprinosa, koji se plaća za građenje na istom ili drugom zemljištu“.

Mjerodavne odredbe za ocjenu zakonitosti osporenih odredbi Odluke su članak 78., čl. 88. i čl. 89. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18. i 110/18.).

Članak 78. Zakona o komunalnom gospodarstvu glasi:

„(1.) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi Odluku o komunalnom doprinosu kojom se uređuju:

1. zone u jedinici lokalne samouprave za plaćanje komunalnog doprinosa,
2. jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama u jedinici lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: jedinična vrijednost komunalnog doprinosa),
3. način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa,
4. opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa.

(2.) Odluka o komunalnom doprinosu objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.“

Članak 88. Zakona o komunalnom gospodarstvu glasi:

„(1.) Upravno tijelo poništiti će po zahtjevu obveznika komunalnog doprinosa, odnosno investitora ovršno, odnosno pravomoćno rješenje o komunalnom doprinosu, ako je građevinska dozvola, odnosno drugi akt za građenje oglašen ništavim ili poništen bez zahtjeva, odnosno suglasnosti investitora.

(2.) Rješenjem o poništavanju rješenja o komunalnom doprinosu u slučaju iz stavka 1. ovoga članka odredit će se i povrat uplaćenog komunalnog doprinosa u roku koji ne može biti dulji od 2 godine od dana izvršnosti rješenja.

(3.) Obveznik komunalnog doprinosa, odnosno investitor u slučaju iz odredbe stavaka 1. i 2. ovoga članka nema pravo na kamatu od dana uplate komunalnog doprinosa do dana određenog rješenjem za povrat doprinosa.“

Članak 89. Zakona o komunalnom gospodarstvu glasi:

„(1.) Iznos komunalnog doprinosa plaćen za građenje građevine na temelju građevinske dozvole, odnosno drugog akta za građenje koji je prestao važiti, jer građenje nije započeto ili građevinske dozvole, odnosno drugog akta za građenje koji je poništen na zahtjev ili uz suglasnost investitora, uračunava se kao plaćeni dio komunalnog doprinosa koji se plaća za građenje na istom ili drugom zemljištu na području iste jedinice lokalne samouprave, ako to zatraži obveznik komunalnog doprinosa, odnosno investitor.

(2.) Obveznik komunalnog doprinosa, odnosno investitor nema pravo na kamatu na iznos koji je uplaćen, niti na kamatu za iznos koji se uračunava kao plaćeni dio komunalnog doprinosa, kojim se plaća građenje na istom ili drugom zemljištu.“

Iz navedenih zakonskih odredbi proizlazi da je Općinsko vijeće Općine Gornji Kneginec na temelju ovlaštenja iz članka 78. Zakona o komunalnom gospodarstvu donijelo Odluku o komunalnom doprinosu. Tom se Odlukom, pored ostalog, propisuje povrat uplaćenih sredstava komunalnog doprinosa u slučaju kada je akt na temelju kojeg je komunalni doprinos plaćen poništen, oglašen ništavim po službenoj dužnosti, odnosno bez zahtjeva ili suglasnosti investitora te se reguliraju i situacije u kojima se vrši uračunavanje plaćenog doprinosa ako je akt na temelju kojega je plaćen doprinos prestao važiti jer građenje nije započeto ili je akt poništen na zahtjev ili uz suglasnost investitora.

Odredbe članaka 21. i 22. Odluke su u suprotnosti sa člankom 78. tog Zakona. Naime, članak 78. Zakona o komunalnom gospodarstvu je temelj za uređenje načina, rokova plaćanja

te cijena i kriterija plaćanja komunalnog doprinosa u lokalnoj zajednici, ali ne i za reguliranje vraćanja ili uračunavanja već plaćenog komunalnog doprinosa.

Temelj za vraćanje i uračunavanje već plaćenog komunalnog doprinosa te uvjeti i rokovi propisani su odredbama članka 88. i 89. Zakona o komunalnom gospodarstvu koje se direktno primjenjuju i na podnositeljevu situaciju.

Osporene odredbe Odluke na identičan način reguliraju predmetne situacije na koje podnositelj upire u zahtjevu kao i citirane odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Budući da Zakon o komunalnom gospodarstvu ne daje ovlast jedinici lokalne samouprave urediti poništavanje pravomoćnog ili ovršnog rješenja o komunalnom doprinosu kao ni povrat uplaćenih sredstava komunalnog doprinosa, valja zaključiti da je osporenim odredbama donositelj općeg akta prekoračio zakonske ovlasti koje su mu dane u uređivanju komunalnog doprinosa, a zbog činjenice da su u svom sadržaju istovjetne zakonskim odredbama koje uređuju tu materiju, osporene odredbe, kao takve, nisu potrebne.

Imajući u vidu izloženo, trebalo je na temelju članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), riješiti kao u izreci.

U Zagrebu, 23. prosinca 2019.

Predsjednica vijeća
mr. sc. Mirjana Juričić, v.r.