

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

Poslovni broj: Usoz-76/15-7

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 Biserke Kalauz, predsjednice vijeća, Sanje Otočan, Slavice Marić-Okičić, Gordane Marušić-Babić i Fedore Lovričević-Stojanović, članice vijeća te višeg sudskog savjetnika Juraja Dujma, zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva M. H., T., koju zastupa punomoćnik A. B., odvjetnik iz Š., i po službenoj dužnosti, na sjednici vijeća održanoj 28. listopada 2015.

p r e s u d i o j e

Ukida se članak 7. Odluke o komunalnom doprinosu Općine T. („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“ 9/13., 15/13. „Službeni glasnik Općine Tisno“ 1/14.).

Obrazloženje

Podnositeljica je ovom Sudu dana 2. ožujka 2015. podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 7. stavka 2. i stavka 3. Odluke o komunalnom doprinosu Općine T. („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“ 9/13., 15/13. i „Službeni glasnik Općine Tisno“ 1/14. – u daljnjem tekstu: Odluka) smatrajući navedene odredbe protivne Zakonu o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 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.). Uz zahtjev podnositeljica je dostavila Sudu rješenje o komunalnom doprinosu Upravnog odjela za imovinsko-pravne poslove, prostorno uređenje i planiranje te komunalne poslove Općine T. klasa: UP/I-363-05/14-3986, urbroj: 2182/05-05/15-02 od 11. veljače 2015., doneseno na temelju osporavane Odluke, koje je kako smatra nezakonito. Zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od primitka pojedinačne odluke utemeljene na osporenim općem aktu.

Podnositeljica u zahtjevu navodi da joj je rješenjem o komunalnom doprinosu koje je donijeto na temelju odredaba članka 7. stavka 2. i stavka 3. Odluke zaračunat iznos komunalnog doprinosa prema višim kriterijima, odnosno prema višim iznosima sadržanim u tablici (članak 7. stavak 2. Odluke), a sve iz razloga što u posljednjih deset godina nije imala prijavljeno prebivalište na području Općine T. Ističe da iz Zakona o komunalnom gospodarstvu proizlazi kako je komunalni doprinos novčano davanje koje je vezano isključivo za građevinu (koja se gradi ili uklanja) i koje davanje pada na teret vlasnika građevine odnosno investitora građevine, a radi izgradnje objekata i

uređaja komunalne infrastrukture koji su prema odredbi članka 29. toga Zakona od interesa za Republiku Hrvatsku. Nadalje iznosi da Zakon daje ovlast predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave odlukom o komunalnom doprinosu odrediti zone, jediničnu vrijednost te način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa i utvrđivanje kriterija temeljem kojih se komunalni doprinos obračunava. Zakon izričito odredbom članka 31. stavak 8. propisuje da se komunalni doprinos obračunava u skladu s obujmom građevine koja se gradi. Prebivalište obveznika plaćanja komunalnog doprinosa nije zakonom predviđeno kao kriterij za utvrđivanje visine komunalnog doprinosa. Slijedom toga drži da su pobijane odredbe općeg akta, a na temelju kojih je donesena pojedinačna odluka, rješenje o komunalnom doprinosu od 11. veljače 2015. nezakonite, jer se na temelju činjenice prijavljenog prebivališta nju stavlja u nepovoljniji položaj od ostalih vlasnika i investitora što je nedopustivo i čini diskriminaciju među osobama na temelju evidencije MUP-a RH, a posljedica čega je znatno viši iznos koji ona mora platiti na ime komunalnog doprinosa. Predlaže ukidanje članka 7. stavaka 2. i 3. osporavane Odluke.

Donositelj akta u svom očitovanju dostavljenom ovom Sudu protivi se u cijelosti navodima zahtjeva iz razloga što je osporavana Odluka na zakonu osnovana i donesena u zato predviđenom postupku. U bitnom ističe da je Odluka, kao i njezine izmjene, usvojena na temelju ovlaštenja i u skladu s odredbama članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Iz osporavane Odluke razvidno je da je u potpunosti u skladu sa zakonom te jasno i nedvojbeno sadrži odredbe koje su obvezatne sukladno članku 31. stavak 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Dalje, navodi da su odredbom članka 31. stavak 7. točka 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu, predviđeni opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, a koji uvjeti i razlozi su razrađeni u člancima 7. i 12. Odluke o komunalnom doprinosu. Sukladno tome, Zakon o komunalnom gospodarstvu dao je mogućnost jedinici lokalne samouprave da svojim općim aktom sama odredi razloge i uvjete zbog kojih bi se u pojedinačnim slučajevima mogli odrediti „povoljniji“ uvjeti plaćanja komunalnog doprinosa što je u Odluci o komunalnom doprinosu, određeno u članku 7. i članku 12. Stoga su neosnovani i neutemeljeni navodi podnositeljice zahtjeva za ocjenu zakonitosti da se radi o arbitrarnom određivanju i „uvođenju nejednakosti“ među obveznicima plaćanja komunalnog doprinosa. Sukladno tome stajalište je Općinskog vijeća Općine T. zauzeto na sjednicama na kojima se raspravljalo o predmetnoj Odluci, koje je razvidno i iz zapisnika sa sjednica, da se mogućnosti koje daje odredba članka 31. stavak 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu primjenjuju na osobe s prebivalištem na području općine T., sve u svrhu kako bi se pomoglo lokalnom stanovništvu koje tu trajno živi odnosno namjerava trajno živjeti. Takvo stajalište je potvrđeno odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-II-577/2002 od 12. ožujka 2013., gdje stoji da Sud nije utvrdio da bi to bilo u nesuglasju s najvišim vrednotama ustavnog poretka RH sadržanim u članku 3. Ustava. Slijedom iznijetog donositelj osporavanog akta smatra da je osporavani akt sukladan zakonu.

Zahtjev je osnovan.

Osporavanu Odluku donijelo je Općinsko vijeće općine T. na sjednici održanoj 26. kolovoza 2013. na temelju članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu i članka 32. Statuta općine T. („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“, broj 5/13.). Odluka je stupila na snagu 8. dana od dana njene objave u „Službenom vjesniku Šibensko-kninske županije“.

Osporene odredbe članka 7. smještene su u poglavlje V Odluke o komunalnom doprinosu, kojim se određuje jedinična vrijednost komunalnog doprinosa.

Određbe članka 7. Odluke glase:

(1) Za sve fizičke osobe u funkciji investitora (obveznika), koji imaju prebivalište na području Općine Tisno najmanje 10 (deset) godina, računajući od dana obračunavanja komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom Upravnom odjelu Općine Tisno, a što se dokazuje uvjerenjem nadležnog državnog tijela, te sve pravne osobe ili obrte u funkciji

investitora (obveznika), koji imaju sjedište na području Općine Tisno 5 (pet) i više godina, računajući od dana obračuna komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom Upravnom odjelu Općine Tisno, a što dokazuju izvodom iz poslovnog registra, utvrđuje se jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za gradnju odnosno dogradnju, nadogradnju ili rekonstrukcije odnosno ozakonjenje građevina, neovisno o namjeni građevine (zgrade), po vrsti objekata i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama, određena u kunama po m<sup>3</sup> građevine, kako slijedi:

| ZONA | kn/m <sup>3</sup> | NAMJENA SREDSTAVA |                  |         |                |
|------|-------------------|-------------------|------------------|---------|----------------|
|      |                   | Javn. površine    | Nerazvrst. ceste | Groblje | Javn. rasvjeta |
| I.   | 138,00            | 40%               | 30%              | 20%     | 10%            |
| II.  | 17,00             | 40%               | 30%              | 20%     | 10%            |
| III. | 11,00             | 20%               | 40%              | 10%     | 30%            |
| IV.  | 11,00             | 20%               | 40%              | 10%     | 30%            |
| V.   | 11,00             | 20%               | 40%              | 10%     | 30%            |

(2) Za sve fizičke osobe u funkciji investitora (obveznika), koji nemaju prebivalište na području općine Tisno najmanje 10 (deset) godina, računajući od dana obračunavanja komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom Upravnom odjelu Općine Tisno (prema uvjerenju nadležnog državnog tijela), te sve pravne osobe ili obrte u funkciji investitora (obveznika), koji nemaju sjedište na području općine Tisno 5 (pet) i više godina, računajući od dana obračuna komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom Upravnom odjelu Općine Tisno (prema izvodu iz poslovnog registra), s ukupnim obujmom građevine (zgrade) do 600 m<sup>3</sup>, utvrđuje se jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za gradnju odnosno dogradnju, nadogradnju ili rekonstrukciju odnosno ozakonjenje građevina, neovisno o namjeni građevine (zgrade), po vrsti objekata i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama, određena u kunama po m<sup>3</sup> građevine, kako slijedi:

| ZONA | kn/m <sup>3</sup> | NAMJENA SREDSTAVA |                  |         |                |
|------|-------------------|-------------------|------------------|---------|----------------|
|      |                   | Javn. površine    | Nerazvrst. ceste | Groblje | Javn. rasvjeta |
| I.   | 138,00            | 40%               | 30%              | 20%     | 10%            |
| II.  | 69,00             | 40%               | 30%              | 20%     | 10%            |
| III. | 45,00             | 20%               | 40%              | 10%     | 30%            |
| IV.  | 30,00             | 20%               | 40%              | 10%     | 30%            |
| V.   | 30,00             | 20%               | 40%              | 10%     | 30%            |

(3) Za sve fizičke osobe u funkciji investitora (obveznika), koji nemaju prebivalište na području Općine Tisno najmanje 10 (deset) godina, računajući od dana obračunavanja komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom Upravnom odjelu Općine Tisno (prema uvjerenju nadležnog državnog tijela), te sve pravne osobe ili obrte u funkciji investitora (obveznika), koji nemaju sjedište na području Općine Tisno 5 (pet) i više godina, računajući od dana obračuna komunalnog doprinosa prema pristigloj projektnoj dokumentaciji u nadležnom Upravnom odjelu Općine Tisno (prema izvodu iz poslovnog registra), s ukupnim obujmom građevine (zgrade) od 600 m<sup>3</sup> i više, utvrđuje se jedinična vrijednost komunalnog doprinosa (za dio koji premašuje 600 m<sup>3</sup>) (dio do 600 m<sup>3</sup> obračunava se prema stavku 2. ovog članka) za gradnju odnosno dogradnju, nadogradnju ili rekonstrukciju odnosno ozakonjenje građevina, neovisno o namjeni građevine (zgrade), po vrsti objekata i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama, određena u kunama po m<sup>3</sup> građevine kako slijedi:

| ZONA | kn/m <sup>3</sup> | NAMJENA SREDSTAVA |
|------|-------------------|-------------------|
|------|-------------------|-------------------|

|      |        | Javn.<br>površine | Nerazvrst.<br>ceste | Groblje | Javn.<br>rasvjeta |
|------|--------|-------------------|---------------------|---------|-------------------|
| I.   | 138,00 | 40%               | 30%                 | 20%     | 10%               |
| II.  | 138,00 | 40%               | 30%                 | 20%     | 10%               |
| III. | 100,00 | 20%               | 40%                 | 10%     | 30%               |
| IV.  | 45,00  | 20%               | 40%                 | 10%     | 30%               |
| V.   | 45,00  | 20%               | 40%                 | 10%     | 30%               |

Mjerodavna odredba za ocjenu zakonitosti osporenih odredaba članka 7. Odluke je članak 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu koji 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 podmiranju 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) Jedinična 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> tlocrtna 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.“

Ocjenjujući zakonitost osporavanih odredaba Odluke, treba poći od ovlasti koju Zakon o komunalnom gospodarstvu daje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave glede uređenja komunalnog doprinosa na svom području.

Iz navedenih odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu, razvidno je da je komunalni doprinos novčano davanje koje je vezano isključivo uz građevinu koja se gradi. Ovo davanje pada na teret vlasnika građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitora građevine, a radi izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji su prema odredbi članka 29. tog Zakona od interesa za Republiku Hrvatsku.

Zakon daje ovlast predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave da odlukom o komunalnom doprinosu odredi zone, jediničnu vrijednost te način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa. Pri tome Zakon utvrđuje kriterije temeljem kojih se komunalni doprinos obračunava. Zakon izričito odredbom članka 31. stavka 8. propisuje da se komunalni doprinos obračunava u skladu s obujmom građevine koja se gradi odnosno u slučaju uklanjanja građevine ili njezine rekonstrukcije komunalni se doprinos obračunava na razliku u obujmu u odnosu na prijašnju građevinu. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa prema odredbama Zakona ovisi o pogodnosti položaja određenog područja i stupnja opremljenosti objektima i uređajima komunalne infrastrukture, te po vrsti objekata. Zakon također propisuje najvišu jediničnu vrijednost komunalnog doprinosa.

Prebivalište obveznika plaćanja komunalnog doprinosa nije Zakonom predviđeni kriterij za utvrđivanje visine komunalnog doprinosa. Ovo je i razumljivo budući da je komunalni doprinos novčano davanje vezano uz građevinu koja se gradi, a u svrhu izgradnje komunalne infrastrukture, dakle u svrhu trajnog i kvalitetnog obavljanja komunalnih djelatnosti koje su od interesa za fizičke i pravne osobe na području jedinice lokalne samouprave.

Osporenom Odlukom predstavničko tijelo Općine T. visinu komunalnog doprinosa utvrdilo je uz kriterije propisane zakonom (područja zone, vrsta objekta i obujam građevine) i prema osobnom statusu obveznika plaćanja komunalnog doprinosa. Ovakvim propisivanjem izračuna visine komunalnog doprinosa predstavničko tijelo prekoračilo je Zakonom propisane ovlasti. S obzirom na sadržaj stavka 1. članka 7. osporavane Odluke (koji nije obuhvaćen predmetnim zahtjevom) koji jednako kao i stavci 2. i 3. članka 7. propisuje prebivalište vlasnika, odnosno investitora kao kriterij za određivanje jedinične vrijednosti komunalnog doprinosa, Sud je po službenoj dužnosti pokrenuo postupak u odnosu na stavak 1. te ga ocijenio nesuglasnim sa zakonom i taj stavak ukinuo iz istih razloga. Stoga je Sud, postupajući po zahtjevu predlagateljice u odnosu na stavak 2. i stavak 3. članka 7. Odluke, a u odnosu na stavak 1. članka 7. Odluke, po službenoj dužnosti, ocijenio da osporene odredbe članka 7. Odluke o komunalnom doprinosu Općine T. nisu sukladne sa Zakonom, te je članak 7. ukinuo u cijelosti.

U svezi s razlozima koje Općinsko vijeće Općine T. iznosi u dostavljenom očitovanju, valja navesti da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom može svojom odlukom propisati opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, te predvidjeti izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznosi za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa što je u osporenoj Odluci i učinjeno u članku 12. i članku 13. Odluke. Članak 12. i članak 13. Odluke, smješteni su u poglavlje VII i poglavlje VIII Odluke, koji propisuju mogućnost oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa i izvore sredstava u slučajevima oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa. Okolnost da bi se pomoglo lokalnom stanovništvu koje tu trajno živi odnosno namjerava trajno živjeti ne bi se mogla smatrati razlogom zbog kojeg bi se mogla utvrđivati jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za gradnju odnosno dogradnju, nadogradnju ili rekonstrukciju odnosno ozakonjenje građevina, na način kako je to utvrđeno

osporenim odredbama članka 7. Odluke jer se odnosi na obveznike plaćanja prema statusnom kriteriju.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 83. stavka 2. i članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12. i 152/14.) riješiti kao u izreci ove presude.

Sukladno odredbi članka 86. stavka 4. citiranog Zakona osporene odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave ove presude u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 28. listopada 2015.

Predsjednica vijeća  
Biserka Kalauz, v.r.