

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

Poslovni broj: Usoz-108/14-4

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 Sanje Otočan predsjednice vijeća, Dijane Vidović, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Slavice Marić-Okičić i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća, uz sudjelovanje višeg sudskog savjetnika Jurja Dujma, zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva M. M. iz Z., na sjednici održanoj 25. ožujka 2015.

presudio je

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositeljica je 29. prosinca 2014. podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti članaka 17., 18. i 19. Odluke o komunalnom doprinosu Općine Pašman („Službeni glasnik Zadarske županije“ 11/13.; u daljnjem tekstu: Odluka), smatrajući ih nesuglasnim sa Zakonom 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.). Podnositeljica uz zahtjev dostavlja Sudu rješenje o komunalnom doprinosu Jedinственog upravnog odjela Općine Pašman, klasa: UP/I-363-02/14-20/108, urbroj: 2198/17-03-14/14-2 od 1. prosinca 2014., doneseno na temelju osporavane Odluke, kojim je, kako smatra, povrijeđeno njeno pravo odnosno pravni interes. Zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od primitka pojedinačne odluke utemeljene na osporavanom općem aktu.

Podnositeljica navodi da je donositelj osporavane Odluke prekoračio ovlasti propisane člankom 31. stavkom 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu kojim su određeni okviri u kojima predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o određivanju komunalnog doprinosa. Smatra da opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa osporavanim odredbama Odluke nisu određeni sukladno Zakonu. Ističe da je Općinsko vijeće Općine Pašman arbitrarno uvelo nejednakost između obveznika plaćanja komunalnog doprinosa, podijelivši ih na obveznike s prebivalištem na području Općine Pašman i obveznike koji nemaju prebivalište na području Općine Pašman. Mišljenja je da nema valjanog ustavnog, zakonskog, logičnog ni pravičnog opravdanja da se osobama koje su izgradile građevine prije 30-ak godina (a nemaju prebivalište na području Općine Pašman) i ulagale u održavanje komunalne infrastrukture plaćanjem poreza i komunalne naknade, ponovno nametne obveza plaćanja komunalnog doprinosa u iznosu od 69 kn/m³, dok se drugim osobama, samo zbog činjenice da su prijavile prebivalište na otoku Pašmanu, bez obveze dokazivanja ikakvog doprinosa izgradnji i uređenju komunalne infrastrukture, utvrđuje obveza plaćanja komunalnog doprinosa u iznosu od 10 kn/m³. Takvo uređenje smatra neopravdanim, nepravičnim i neustavnim. Podnositeljica, nadalje ukazuje na neustavnost osporavanih odredaba Odluke, smatrajući ih nesuglasnim s člancima 14. i 16. Ustava. Mišljenja je da je osporavanim odredbama povrijeđeno „pravo jednakosti“, što je protivno „osnovnim ustavnim načelima kao i konvencijskim načelima kako ih u svojoj praksi štiti Europski sud za ljudska prava.“ Smatra da bi Visoki upravni sud Republike Hrvatske, u okviru ovog postupka ocjene zakonitosti općeg akta, trebao ocijeniti i ustavnost osporavanih odredaba. Predlaže ukidanje članaka 17., 18. i 19. osporavane Odluke.

Dopisom Suda od 22. siječnja 2015. Sud je pozvao donositelja osporavanog akta da dostavi očitovanje o zahtjevu. Donositelj nije udovoljio pozivu Suda u ovom predmetu, ali je očitovanje o zahtjevu istovjetnog sadržaja dostavio u predmetu, poslovni broj: Usoz-50/14. U tom očitovanju u bitnom je istaknuto da je Općinsko vijeće Općine Pašman, određujući uvjete za djelomično ili potpuno oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa postupilo u okviru zakonskog ovlaštenja. Smatra da je u isključivoj nadležnosti Općinskog vijeća Općine Pašman odrediti način djelomičnog ili potpunog oslobođenja od plaćanja komunalnog doprinosa te da je u konkretnom slučaju razradilo zakonske odredbe koje mu to omogućavaju. Navodi konkretne primjere propisa u kojima su njihovi donositelji postupili na sličan način. Ukazuje i na odluku Ustavnog suda Republike

Hrvatske, broj: U-II-577/2002 od 12. ožujka 2003. kojom je odbijen zahtjev Vlade Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 10. Odluke o komunalnom doprinosu Grada Crikvenice („Službene novine Primorsko-goranske županije“ 32/01.) koja se, u bitnom, temelji na stajalištu:“ (...) autonomno je pravo jedinice lokalne samouprave utvrđivati uvjete za oslobađanje od dužnosti snanjanja neke obveze ako se radi o sredstvima koja čine originarni prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, te ukoliko su ti uvjeti propisani na zakonom utvrđeni način i ukoliko se postojanje određenih uvjeta na strani pojedinca ostvaruje u propisanom postupku.“ Slijedom iznijetog, donositelj osporavanog akta smatra da je osporavani akt sukladan zakonu.

Zahtjev nije osnovan.

Osporavane odredbe Odluke glase:

„Članak 17.

Stanovnik Općine Pašman koji je trajno nastanjen i ima prebivalište na području Općine Pašman najmanje 10 godina bez prekida, računajući od dana zaprimanja zahtjeva, odnosno ako je ranije imao prebivalište na području Općine Pašman najmanje 10 godina, te se ponovno trajno nastanio i ima prebivalište na području Općine Pašman najmanje godinu dana od zaprimanja zahtjeva, a što dokazuje potvrdom nadležnog državnog tijela i nema u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stambeni objekt na području Općine Pašman, a što dokazuje ovjerenom izjavom ima jednokratno pravo na djelomično oslobađanje plaćanja komunalnog doprinosa na način da plaća komunalni doprinos u visini od 30 kuna po m³ građevine, ukoliko ista nije namijenjena prodaji najmanje 7 godina od dana pravomoćnosti rješenja o komunalnom doprinosu.

Prebivalištem obveznika na području Općine Pašman smatra se prebivalište obveznika i/ili prebivalište jednog od njegovih predaka iz prvog nasljednog reda.

Članak 18.

Prilikom utvrđenja visine komunalnog doprinosa u postupcima izdavanja rješenja o izvedenom stanju pokrenutima sukladno odredbama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama („Narodne novine“ broj 86/12) utvrđenim prema kriterijima i mjerilima iz članka 5. građevine koja se gradi u jedinstvenoj zoni na području Općine Pašman, obveznici iz članka 17. komunalni doprinos plaćaju u iznosu od 10 kn po m³ građevine.

Članak 19.

Stanovnik Općine Pašman i investitor, obveznik plaćanja komunalnog doprinosa koji otuđi nekretninu za koju je ostvario popust u slučajevima iz članka 17. ove Odluke prije roka od 7 godina, dužan je uplatiti razliku komunalnog doprinosa do punog iznosa komunalnog doprinosa za koji je ostvario popust, o čemu Jedinstveni upravni odjel Općine Pašman donosi novo rješenje za razliku neplaćenog komunalnog doprinosa.“

Osporavanu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Pašman na sjednici održanoj 22. srpnja 2013. na temelju članka 31. stavka 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu i članka 32.

Statuta Općine Pašman („Službeni glasnik Zadarske županije“ 5/13.). Odluka je stupila na snagu osmog dana od dana njene objave u „Službenom glasniku Zadarske županije.“

Članak 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu glasi:

„Članak 31.

(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 m³ 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 m³ (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 m³ 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 m³ 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 m² tlocrtno površine te građevine, pri čemu je jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za obračun njezine površine po m² izražena u kunama jednaka jediničnoj vrijednosti komunalnog doprinosa za obračun po m³ 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, valja 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 isključivo prihod proračuna jedinice lokalne samouprave te da je uređenje komunalnog doprinosa stavljeno u nadležnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Člankom 31. stavkom 7. alinejom 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu zakonodavac je dao ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave da propiše opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedino zakonsko ograničenje pri utvrđivanju općih uvjeta za oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa sadržano je u alineji 5. stavka 7. članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu prema kojoj se u odluci kojom se utvrđuju opći uvjeti za oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa moraju utvrditi izvori sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa.

Slijedom iznijetog, ovaj Sud smatra neupitnom ovlast predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da propiše uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa.

Osporavanom Odlukom određeni su uvjeti i način utvrđivanja visine komunalnog doprinosa, te visina komunalnog doprinosa na području Općine Pašman.

Odluka je podijeljena u sedam poglavlja:

Opće odredbe

Zone za plaćanje komunalnog doprinosa

Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa

Način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa

Oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa

Izvori sredstava u slučaju oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa

Prijelazne i završne odredbe.

Osporavane odredbe smještene su u poglavlju V. Odluke kojim je uređeno oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa.

Osporavanom Odlukom određene su građevine za čiju gradnju se ne plaća komunalni doprinos (članak 14. stavak 1. Odluke) te je predviđeno nekoliko osnova za potpuno ili djelomično oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa.

Potpuno ili djelomično oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa propisano je u sljedećim slučajevima:

- za građevine namijenjene zdravstvenoj djelatnosti, socijalnoj skrbi, vjerskoj zajednici (crkvi), kulturi, tehničkoj kulturi, športu, te predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, kao i državne ili županijske građevine (objekte i uređaje komunalne infrastrukture, te građevine za potrebe javnih ustanova i trgovačkih društava čiji su osnivači Općina Pašman, Zadarska županija ili Republika Hrvatska) – potpuno ili djelomično oslobođenje (članak 15. stavak 1. Odluke),

- za građevine za potrebe javnih ustanova i trgovačkih društava čiji su suosnivači Općina Pašman ili Zadarska županija, kao i druge investitore koji grade objekte i uređaje komunalne infrastrukture – djelomično oslobođenje (članak 15. stavak 2. Odluke),

- za izgradnju stambene građevine osobe kojoj je poginuo ili nestao član obiteljskog domaćinstva u Domovinskom ratu – potpuno oslobođenje (članak 16. stavak 1. točka 1. Odluke),

- za izgradnju stambene građevine osobe koja je vojni ili civilni invalid Domovinskog rata, za obiteljsku kuću do 500 m³ – potpuno oslobođenje (članak 16. stavak 1. točka 2. Odluke),

- hrvatski branitelji iz Domovinskog rata – djelomično oslobođenje (članak 16. stavak 2. Odluke),

- hrvatski branitelji za gradnju poslovnog prostora (preciziranog u osporavanoj Odluci) u svrhu samozapošljavanja – potpuno oslobođenje (članak 16. stavak 3. Odluke),

- stanovnik Općine Pašman koji je trajno nastanjen i ima prebivalište na području Općine Pašman najmanje 10 godina bez prekida i osoba koja je ranije imala prebivalište na području Općine Pašman najmanje 10 godina te se ponovno trajno nastanila i ima prebivalište na području

Općine Pašman najmanje godinu dana od zaprimanja zahtjeva – djelomično oslobođenje (članak 17. stavak 1. Odluke).

Iz navedenih odredaba razvidno je da je Općinsko vijeće Općine Pašman utvrdilo sedam različitih osnova za potpuno ili djelomično oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa. Jedna od tih osnova je i trajno nastanjenje i prebivalište na području Općine Pašman obveznika plaćanja komunalnog doprinosa u određenom trajanju. Za tu je osnovu propisana mogućnost djelomičnog oslobođenja od plaćanja od komunalnog doprinosa. Za ostvarenje djelomičnog oslobođenja od plaćanja od komunalnog doprinosa u slučajevima iz članka 17. osporavane Odluke, propisana su i dva dodatna uvjeta:

- da obveznik plaćanja komunalnog doprinosa nema u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stambeni objekt na području Općine Pašman,

- da građevina za koju se plaća komunalni doprinos u smanjenom iznosu nije namijenjena prodaji najmanje 7 godina od dana pravomoćnosti rješenja o komunalnom doprinosu.

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 (pod uvjetom da se u odluci kojom se utvrđuju opći uvjeti za oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa utvrde izvori sredstava iz kojih će se namiriti razlika za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa), Sud ocjenjuje da nadležno tijelo Općine Pašman, propisujući uvjete za djelomično oslobođenje od obveze plaćanja komunalnog doprinosa na način kako je to učinjeno osporavanim odredbama članaka 17. i 18. Odluke te predviđevši izvore sredstava iz kojih će se namiriti razlika do koje je došlo zbog djelomičnog oslobođenja od plaćanja komunalnog doprinosa (poglavlje VI. Odluke), nije prekoračilo granice svojih ovlasti utvrđene zakonom.

Slijedom iznijetog, Sud ocjenjuje da osporavane odredbe članaka 17. i 18. Odluke nisu nesuglasne sa zakonom.

Što se tiče članka 19. osporavane Odluke koja je također predmet zahtjeva za ocjenu zakonitosti, valja napomenuti da ta odredba uređuje situaciju u kojoj je osoba iz članka 17. Odluke koja je ostvarila pravo na djelomično oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa dužna uplatiti razliku komunalnog doprinosa do punog iznosa. Kako navedena odredba, sama po sebi nije sporna, već je predmet osporavanja isključivo zbog svoje povezanosti s člankom 17. Odluke, Sud smatra (imajući u vidu njen sadržaj), da ta odredba slijedi pravnu sudbinu članka 17. Odluke, zbog čega zahtjev ni u tom dijelu nije moguće ocijeniti osnovanim.

U odnosu na podnositeljčinu tvrdnju o neustavnosti osporavanih odredaba Odluke, Sud napominje da je prema članku 3. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12. i 152/14.; u daljnjem tekstu: ZUS) predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu. Kako je, dakle, predmet objektivnog upravnog spora samo ocjena zakonitosti općeg akta, a ne i ocjena njegove ustavnosti, podnositeljčine tvrdnje o neustavnosti osporavanih odredaba Sud nije razmatrao.

Slijedom iznijetog, valjalo je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a, odbiti zahtjev kao neosnovan.

U Zagrebu 25. ožujka 2015.

vijeća

Predsjednica

Sanja Otočan, v.r.