

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

Poslovni broj: Usoz-127/15-5

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 Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Marine Kosović Marković i Mirjane Čačić, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva B. i K. G., oboje iz M., P., oboje zastupani po punomoćniku T. N., odvjetniku u Z., na sjednici održanoj dana 30. studenoga 2015.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelji su 17. srpnja 2015. podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 17. Odluke o komunalnom doprinosu općine P. („Službeni glasnik Zadarske županije“, 11/13.-u daljnjem tekstu: Odluka), smatrajući da je u nesuglasju s odredbom članka 31. Zakona o komunalno gospodarstvu. Podnositelji su uz zahtjev dostavili Sudu rješenje o komunalnom doprinosu Jedinstvenog upravnog odjela općine P., klasa: UP/I-363-02/15-20/166, urbroj: 2198/17-03-14/15-4 od 6. srpnja 2015., doneseno temeljem osporavane Odluke, kojom je, kako smatraju povrijeđeno njihovo pravo odnosno pravni interes. Zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od dana primitka pojedinačne odluke i temeljeno je na osporavanom općem aktu.

Podnositelji navode da je donositelj osporavane odluke prekoračio zakonom propisane ovlasti. Zakon o komunalnom gospodarstvu daje ovlasti 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 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 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 niti mjesto rođenja obveznika plaćanja komunalnog doprinosa nisu zakonom predviđeni kriteriji 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. Osporenim Odlukom predstavničko tijelo Općine P. visinu komunalnog doprinosa utvrdilo je, uz kriterije propisane Zakonom (područja zone, vrsta objekta i obujam građevine) i na osobnom statusu obveznika plaćanja komunalnog doprinosa, zbog čega se predlaže ukidanje odredbe članka 17. osporavane Odluke.

Donositelj osporavanog akta je na poziv Suda od 4. rujna 2015., dostavio očitovanje o zahtjevu navodeći u bitnom da je Općinsko vijeće Općine P., 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 P. odrediti način djelomičnog ili potpunog oslobođenja od plaćanja komunalnog doprinosa te da je u konkretnom slučaju razradilo zakonske odredbe koje mu to omogućavaju. Navodi konkretno primjere propisa u kojima su njihovi donositelji postupili na sličan način, te ukazuje na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-II-577/2002 od ožujka 2003. Slijedom iznijetog smatra da je osporavani akt sukladan zakonu.

Zahtjev nije osnovan.

Odluku o komunalnom doprinosu Općine P. donijelo je Općinsko vijeće Općine P. na sjednici održanoj 22. srpnja 2013., na temelju članka 31. stavak 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 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 članka 32. Statuta Općine P. ( Službeni glasnik Zadarske županije, 5/13.). Odluka je stupila na snagu osmog dana od dana njene objave u Službenom glasniku Z. županije.

Osporavana odredba članka 17. Odluke glasi:

*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 30,00 kn po m<sup>3</sup> građevine, ukoliko ista nije namijenjena prodaji najmanje sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o komunalnom doprinosu.*

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

Prema odredbi članka 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 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. 147/14. i 36/15.) komunalni doprinosi su novčana javna davanja koja se plaćaju za građenje i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz članka 30. stavak 1. tog Zakona, dakle, za javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorije te javnu rasvjetu. Komunalni doprinos je prihod jedinice lokalne samouprave, a plaća ga vlasnik građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor. Plaćanjem komunalnog doprinosa vlasnik građevne čestice odnosno investitor sudjeluje u podmirenju troškova izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture utvrđenih programom iz članka 30. stavak 4. tog Zakona.

Odredbom stavka 7. ovog članka Zakona, propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom doprinosu kojom obvezno utvrđuje:

- područja zona u gradu, odnosno općini, ovisno o pogodnosti položaja određenog područja i stupnju opremljenosti objektima i uređajima komunalne infrastrukture,
- jediničnu 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 rokove plaćanja komunalnog doprinosa,
- opće uvjete i razloge 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.

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 kad se postojeća građevina dograđuje ili nadograđuje, komunalni se doprinos obračunava za razliku u obujmu u odnosu na prijašnju građevinu (stavak 8. navedenog članka Zakona).

Prema odredbi stavka 9. ovog članka Zakona, 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 I 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.

Ocjenjujući zakonitost osporavane odredbe Odluke treba poći od ovlasti koju Zakon o komunalnom gospodarstvu daje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave u pogledu uređenja komunalnog doprinosa na svom području.

Iz navedenih odredbi članka 31. toga Zakona razvidno je da je komunalni doprinos isključivo prihod proračuna jedinice lokalne samouprave kao i da je uređenje komunalnog doprinosa stavljeno u nadležnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Stavkom 7. alineja 4. Zakona, 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 oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa sadržano je u alineji 5. stavka 7. navedenog članka Zakona, 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.

Sljedom iznijetog, Sud smatra neupitnim 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 P.

Osporavana odredba se nalazi u poglavlju V. Odluke kojom je uređeno oslobađanje od plaćanja komunalnih doprinosa. Odlukom su određene građevine za čiju gradnju se ne plaća komunalni doprinos (članak 14. stavak 1. Odluke), te je predviđeno nekoliko osnova za potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa (članci 15., 16. i 17. Odluke). Iz tih odredaba Odluke, razvidno je da je Općinsko vijeće Općine P. utvrdilo sedam različitih osnova za potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, a jedna od tih osnova je i trajno nastanjenje i prebivalište na području Općine P. obveznika plaćanja komunalnog doprinosa u određenom trajanju (članak 17. stavak 1 Odluke), a za koju osnovu je propisana mogućnost djelomičnog oslobađanja od plaćanja od komunalnog doprinosa. Za ostvarenje djelomičnog oslobađanja od plaćanja od komunalnog doprinosa u slučajevima iz članka 17. Odluke propisana su dva dodatna uvjeta, i to da obveznik plaćanja komunalnog doprinosa nema u vlasništvu ili

suvlasništvu obiteljsku kuću ili stambeni objekt na području Općine P. te 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 oslobađanje 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 P., propisujući uvjete za djelomično oslobađanje od obveze plaćanja komunalnog doprinosa na način kako je to učinjeno osporenom odredbom članka 17. Odluke te predviđevši izvore sredstava iz kojih će se namiriti razlika do koje je došlo zbog djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa (poglavlje VI. Odluke), nije prekoračilo granice svojih ovlasti utvrđene zakonom.

Ovakvo stajalište Sud je već iznio i u presudi posl.br. Usoz-108/14 od 25. ožujka 2015., povodom zahtjeva drugih podnositelja za ocjenu zakonitosti članaka 17., 18. i 19. iste Odluke.

Također je Ustavni sud Republike Hrvatske u presudi broj U-II-577/2002 od 12. ožujka 2013., na koju ukazuje donositelj osporavanog akta u svom očitovanju, a kojom presudom je odbijen zahtjev Vlade Republike Hrvatske za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 10. Odluke o komunalnom doprinosu Grada C. (Službene novine Primorsko-goranske županije, 32/01.), izrazio stajalište da je autonomno pravo jedinice lokalne samouprave utvrđivati uvjete za oslobađanje od dužnosti snasjanja 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.

Nije osnovano pozivanje podnositelja zahtjeva na presudu ovoga Suda, posl.broj: Usoz-342/13 od 28. ožujka 2014., kojom je predmet ocjene zakonitosti bila odredba Odluke o komunalnom doprinosu kojom je utvrđena visina komunalnog doprinosa, dok je u konkretnom slučaju predmetom ocjene zakonitosti odredba kojom su propisani uvjeti za djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa.

Slijedom iznijetog, Sud ocjenjuje da osporena odredba članka 17. Odluke nije nesuglasna sa zakonom.

Slijedom izloženog, Sud je odgovarajućom primjenom članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 52/14.), zahtjev odbio kao neosnovan.

U Zagrebu 30. studenoga 2015.

Predsjednica vijeća  
Arma Vagner Popović, v.r.