

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

Poslovni broj: Usoz-163/15-5

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 mr.sc. Ivica Kujundžića predsjednika vijeća, Mire Kovačić, Eveline Čolović Tomić, Lidije Vukičević i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članice vijeća, te sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom po zahtjevu J. K. iz G., na sjednici vijeća održanoj 23. veljače 2016.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je dana 20. studenog 2015. podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 13. Odluke o komunalnom doprinosu općine G. (Službene novine grada Pazina i općina Cerolje, Gračišće, Karojba, Lupoglav, Motovun i Sv. Petar u Šumi, broj 9/12 odnosno Odluke o II izmjenama i dopunama Odluke o komunalnom doprinosu općine G., koja je objavljena u Službenim novinama grada Pazina i općine Cerovlje, Gračišće, Karojba, Lupoglav, Motovun i Sv. Petar u Šumi, broj 43/14.).

Podnositelj uz zahtjev dostavlja Sudu i rješenje o komunalnom doprinosu Jedinstvenog upravnog odjela općine G. I. ž., klasa: UP/I-363-01/15, 01/21, urbroj: 2163/02-03-02-15-4 od 13. listopada 2015., donesene na temelju osporavane odluke, kojim je, kako smatra povrijeđeno njegovo pravo odnosno njegov pravni interes.

Zahtjev je podnesen u roku od 30 dana od primitka pojedinačne odluke utemeljene na osporavanom općem aktu.

Podnositelj navodi da je dio članka 13. u navedenoj Odluci o komunalnom doprinosu općine G. protuustavan u dijelu koji se odnosi na prebivalište tj. dužinu prebivališta kao uvjet za umanjeње ili oslobođenje plaćanja komunalnog doprinosa. Ističe da dio navedenih odluka stvara nejednakost građana pred zakonom, na temelju njihovog socijalnog podrijetla, imovine, rođenja i drugih osobina. Konkretno taj propis diskriminira građane na bazi mjesta prebivališta, a mjesto prebivališta

je izravna posljedica podrijetla, imovine, i mjesta rođenja. Naime, onaj tko je rođenu G. npr. 1992. godine od roditelja koji su prebivali u G., po logici stvari imao je prebivalište na području općine G. od 1993. godine kada je osnovana ta jedinica lokalne samouprave, i sada samo on za to ima povlasticu na komunalni doprinos od 70%, a drugi građani ga nemaju, a drugi građani to ne mogu ni postići jer ne mogu retroaktivno prijaviti prebivalište u G. od 1993. godine. Nadalje, s obzirom da pobijani propis ima retroaktivno djelovanje, u činjeničnom smislu uzima kao polaznu točku u vremenu od 1993. godine kada je osnovana ta općina, a drugi građani ne mogu retroaktivno mijenjati svoje prebivalište od 1993. godine što znači da takav propis izravno diskriminira građane po osobini njihovog prebivališta od 1993. godine. Suština svakog zakona je da oni građani na koje se primjenjuje neki zakon, mogu prilagoditi svoje ponašanje uvjetima koje traži zakon (npr. prijaviti prebivalište u nekoj općini) i time svi doći u jednaku pravnu poziciju, ali to s ovim zakonom odnosno odlukom nije slučaj, jer nitko ne može prilagoditi svoje ponašanje uvjetima koje traži zakon, npr. prijaviti prebivalište u nekoj općini i time svi doći u jednaku pravnu poziciju i dobiti povlasticu od 70%, što imaju neki građani, jer nitko ne može retroaktivno prijaviti prebivalište u općini G. od 1993. godine pa nadalje. Predlaže da Sud pokrene postupak za ocjenu suglasnosti dijela članka 13. Odluke o komunalnom doprinosu općine G., Sl. novine Grada Pazina, broj 4/12.) te da ukine dio članka 13. Odluke o komunalnom doprinosu općine G. (Službene novine grada Pazina i općine Cerovlje, Gračišće, Karojba, Lupoglav, Motovun i Sv. Petar u Šumi, broj 43/2014.) u dijelu koji glasi: „, pod uvjetom da u trenutku podnošenja zahtjeva za obračun komunalnog doprinosa ima prebivalište na području općine Gračišće u neprekidnom trajanju od 18 godina.“

Dopisom Suda od 25. studenog 2015., Sud je pozvao donositelja osporavanog akta da dostavi očitovanje o zahtjevu. Donositelj je udovoljio pozivu ovog Suda, te je u svom očitovanju naveo da je Općinsko vijeće općine G., 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 G. odrediti način djelomičnog ili potpunog oslobođenja od plaćanja komunalnih doprinosa, te da je u konkretnom slučaju razradilo zakonske odredbe koje mu to omogućuju. Nadalje, ističe da je u postupku legalizacije nezakonito izgrađenih građevina odlučila financijski olakšati cjelokupni postupak svojim mještanima, tako da je za osobe koje po prvi puta rješavaju svoje stambeno pitanje te grade građevinu do 400 m², cijena komunalnog doprinosa sa prvotnih 35 kn/m³ smanjena na 21,00 kn/m³, te je povećan broj obroka sa 4 na 6, dok je cijena za poljoprivredno zemljište smanjena sa 28,00 kn/m³ na 14,00 kn/m³, sukladno izvršenju proračuna općine. U navodima podnositelja zahtjeva kako osporeni dio odluke stvara nejednakost među građanima pred zakonom, na temelju njihovog socijalnog podrijetla, imovine, rođenja i drugih osobina, pritom konkretno misleći na diskriminaciju građana na bazi mjesta prebivališta, ističe da je općina G. jedinica lokalne samouprave sa svojih 1400 stanovnika, koja svojim nastojanjima pokušava zadržati svoje mještane obuzdavajući iseljavanje na način da se mlade obitelji potiče na ostanak i rješavanja stambenog pitanja upravo na području općine G.. Olakšica od 70% umanjenja obveze plaćanja komunalnog doprinosa upravo to čini, pogotovo u današnjim uvjetima. Slijedom iznijetog, donositelj osporavanog akta smatra da je osporavani akt sukladan zakonu.

Zahtjev nije osnovan.

Osporavana odredba odluke glasi:

Članak 13.

„Vlasnik građevne čestice odnosno investitor koji po prvi puta rješava osnovno stambeno pitanje izgradnjom objekta obiteljske kuće do 400 m², oslobađa se plaćanja komunalnog doprinosa u

visini od 70% od ukupnog iznosa obračuna pod uvjetom da u trenutku podnošenja zahtjeva za obračun komunalnog doprinosa ima prebivalište na području općine Gračišće u neprekidnom trajanju od 18 godina. Uz zahtjev obveznik mora priložiti službeno uvjerenje o prebivalištu izdano od strane MUP-a. Pravo iz stavka 1. ovog članka, vlasnik može koristiti samo jednokratno.“

Osporavanu odluku donijelo je Općinsko vijeće općine G. na sjednici održanoj 23. prosinca 2014., na temelju članka 31. stavak 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu i članka 30. Statuta općine G. (Službene novine grada Pazina, broj 5/13., i 21/13.). Odluka je stupila na snagu osmog dana od dana njene objave u Službenim novinama grada Pazina i općina Cerovlje, Gračišće, Karojba, Lupoglav, Motovun i Sv. Petar u Šumi.

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) Jedinčna 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.

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 G..

Iz navedene odredbe razvidno je da je Općinsko vijeće općine G. utvrdilo osnov za potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, na način da je odredilo da vlasnik građevne čestice odnosno investitor koji prvi puta rješava osnovno stambeno pitanje izgradnjom obiteljske kuće do 400 m² se oslobađa plaćanja komunalnog doprinosa u visini od 70% od ukupnog iznosa obračuna, pod uvjetom da u trenutku podnošenja zahtjeva za obračun komunalnog doprinosa ima prebivalište na području općine G. u neprekidnom trajanju od 18 godina.

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, Sud ocjenjuje da nadležno tijelo općine G. propisujući uvjete za djelomično oslobađanje od obveze plaćanja komunalnog doprinosa na način kako je to učinjeno u osporavanoj odredbi članka 13. Odluke, nije prekoračilo granice svojih ovlasti utvrđene zakonom.

Slijedom iznijetog, Sud ocjenjuje da osporavana odredba članka 13. Odluke nije u nesuglasju sa zakonom.

Pritom valja napomenuti da Sud nije ocjenjivao Odluku o I izmjenama u dopunama Odluke o komunalnom doprinosu (Službene novine grada Pazina, 6/13.), budući da je ta odluka prestala važiti odlukom o drugim (II) izmjenama i dopunama Odluke o komunalnom doprinosu (Službene novine grada Pazina, broj 43/14.).

U odnosu na podnositeljevu tvrdnju o neustavnosti osporavanih odredaba Odluke, Sud napominje da je prema članku 3. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.) predmet upravnog spora i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pravne osobe koje imaju javnu ovlast i pravne osobe koje

obavljaju javnu službu. Kako je dakle predmet objektivnog upravnog spora samo ocjena zakonitosti općeg akta a ne i ocjena njegove ustavnosti, podnositeljeve tvrdnje o neustavnosti osporavanih odredaba Sud nije razmatrao.

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

U Zagrebu, 23. veljače 2016.

Predsjednik vijeća
mr.sc. Ivica Kujundžić, v.r.