

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

Poslovni broj: Usoz-309/13-7

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 Gordane Marušić-Babić predsjednice vijeća, Sanje Otočan, Slavice Marić-Okčić, Biserke Kalauz i Fedore Lovričević-Stojanović, članica vijeća, uz sudjelovanje višeg sudskog savjetnika Juraja Dujma, zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva I. T. iz V., na sjednici održanoj 16. prosinca 2015.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelj je 25. svibnja 2013. podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 2. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnom doprinosu koju je donijelo Gradsko vijeće Grada V. na 33. sjednici od 20. ožujka 2013. („Službeni vjesnik Šibensko – kninske županije“ broj: 4/13 – u daljnjem tekstu: Odluka o izmjenama i dopunama Odluke). U zahtjevu navodi da primjenom te Odluke u praksi proizlazi da komunalni doprinos za domicilno stanovništvo i građane V. koji najmanje 15 godina pružaju usluge u domaćinstvu iznosi 46 kuna/m<sup>3</sup>, dok ostali građani V. plaćaju komunalni doprinos od 138 kn/m<sup>3</sup>, a koji iznos se odnosi na novopridošle građane, koji su najvećim dijelom izbjegli iz ratom zahvaćenih područja i kupovali napuštene objekte, većinom bez adekvatne dokumentacije. S obzirom da se plaćanje komunalnog doprinosa odnosi na legaliziranje nezakonito izgrađenih objekata smatra da iz takvog načina obračuna proizlazi da se za duže vremensko korištenje ilegalnog objekta plaća manji komunalni doprinos, te da su građani V. dovedeni u neravnopravan položaj, jer razlika u obračunu komunalnog doprinosa za istu mjernu jedinicu iznosi i preko 100 kuna.

Podnositelj je, dopunjujući svoj zahtjev, Sudu dostavio rješenje o utvrđivanje visine udjela komunalnog doprinosa za izgrađene objekte i uređaje za komunalnu infrastrukturu Upravnog odjela za komunalno–vodni sustav, zaštitu okoliša i graditeljstvo Grada V. klasa: UP/I-363-02/13-01/03, urbroj: 2182/04-01/04-13-2 od 14. svibnja 2013., doneseno na temelju Odluke o komunalnom doprinosu grada V., („Službeni vjesnik šibensko–kninske županije“ broj: 10/08., 9/10. i 4/13.), a po dostavi rješenja Upravnog odjela za prostorno uređenje i gradnju u Š.–k. županiji od 6. prosinca 2012. o izvedenom stanju nezakonito izgrađene – dograđene zgrade na označenoj građevinskoj čestici u njegovom vlasništvu (čest. zgr. 2739 k.o.V.). Iz sadržaja zahtjeva proizlazi da podnositelj

predlaže da Sud nakon preispitivanja ustavnosti i zakonitosti odredbu članka 2. osporavane Odluke o izmjenama i dopunama Odluke ukine.

Gradsko vijeće Grada V. u očitovanju na zahtjev podnositelja navodi da se osporavana odredba Odluke o komunalnom doprinosu odnosi isključivo na legalizaciju bespravno izgrađenih stambenih objekata te da se njeno donošenje zasnivalo na činjenici da je obavljanje poslova komunalne djelatnosti Ustavom i zakonima osobito stavljeno u nadležnost jedinica lokalne samouprave i da je komunalni doprinos prihod jedinica lokalne samouprave namijenjen za izgradnju komunalne infrastrukture. Smatra da je, slijedom navedenog, pravo jedinice lokalne samouprave odreći se dijela tog prihoda u slučaju kad određene osobe samostalno i svojim sredstvima rješavaju pitanje stanovanja, kao i pitanje višestambenih objekata namijenjenih pružanju ugostiteljskih usluga u domaćinstvu, koji nisu u vrijeme izgradnje namijenjeni prodaji već održavanju egzistencije njihovih vlasnika, sve uz pretpostavku da su vlasnici kroz dosadašnje vrijeme prebivanja na određenom teritoriju, odnosno pružanjem opisanih usluga zapravo kroz druge vidove doprinosa doprinijeli izgradnji komunalne infrastrukture. Ukazuje i na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-577/2002 od 12. ožujka 2003., prema kojoj su jedinice lokalne samouprave zakonom neposredno ovlaštene uređivati mogućnost potpunog i djelomičnog oslobađanja od dužnosti plaćanja komunalnog doprinosa, a jedino zakonsko ograničenje pri utvrđivanju uvjeta za oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa je sadržano u odredbi članka 31. stavka 7. alineje 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Smatra da propisivanje vremenskog trajanja prebivanja na određenom teritoriju i pružanja ugostiteljske usluge u domaćinstvu, kao opći uvjeti za djelomično oslobođenje od dužnosti plaćanja komunalnog doprinosa, ne izlazi iz okvira utvrđenih člankom 31. stavkom 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu, pri čemu ističe da je u odredbi članka 14. osporavane Odluke propisano da će se razlika umanjениh sredstava osigurati iz proračuna Grada V.. Predlaže da Sud zahtjev podnositelja odbije.

Zahtjev nije osnovan.

Odlukom o komunalnom doprinosu („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“ broj: 10/08. – dalje: Odluka), izmijenjenom Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnom doprinosu objavljenom u „Službenom vjesniku Šibensko–kninske županije“ broj: 9/10., utvrđeni su uvjeti i način utvrđivanja visine komunalnog doprinosa, te visina komunalnog doprinosa u Gradu V. i to: područja zona za plaćanje komunalnog doprinosa ovisno o pogodnosti položaja, jedinična vrijednost komunalnog doprinosa utvrđena po m<sup>3</sup> građevine za pojedine zone, donošenje rješenja te način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa, opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa i izvori sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa. Djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa i izvori sredstava za namirenje iznosa u tom slučaju, uređeno je u Glavi V. Odluke i to odredbama članka 10., 11., 12., 13. i 14.

Na sjednici održanoj 20. ožujka 2013. Gradsko vijeće Grada V. je na temelju članka 31. stavka 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj: 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03.-pročišćeni tekst, 82/04., 110/04.-Uredba, 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11. i 90/11.- dalje u tekstu: Zakon), članka 22. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ("Narodne novine", broj: 86/12.) i članka 30. stavka 1. točke 30. Statuta Grada V. ("Službeni vjesnik Šibensko – kninske županije“ broj: 9/09. i 9/11.-ispravak) donijelo Odluku o izmjenama i dopunama Odluke kojom se, između ostalog, u Odluci o komunalnom doprinosu Grada V. iza članka 14. dodaje članak 14a. (članak 2.).

Из sadržaja zahtjeva proizlazi da podnositelj osporava zakonitost odredbe članka 2. navedene Odluke o izmjenama i dopunama Odluke u dijelu koji se odnosi na odredbu stavka 1. dodanog članka 14a. Odluke, kojom su određeni uvjeti i razlozi za djelomično oslobađanje od plaćanja

komunalnog doprinosa u postupku legalizacije bespravno izgrađenih objekata na području Grada propisivanjem povoljnijeg koeficijenta namjene.

Članak 2. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke u osporavanom dijelu glasi:  
„Iza članka 14. dodaje se članak 14a., koji glasi:

Članak 14a.

U svrhu ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade prema Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ("Narodne novine", broj: 86/12.- u daljnjem tekstu: Zakon), fizička osoba u funkciji investitora, vlasnik građevine trgovačke, ugostiteljske ili stambene namjene s više od tri stambene jedinice, koji ima prebivalište na području Grada Vodica i istovremeno koji posjeduje rješenje o pružanju ugostiteljske usluge u domaćinstvu za istu građevinu koju legalizira i to sve najmanje 15 godina računajući do dana dostave projektne dokumentacije Upravnom odjelu Grada Vodica, ima pravo na koeficijent namjene 1,odnosno 0,70.“

Prema odredbi članka 22. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ("Narodne novine" broj: 86/12. i 143/13.) podnositelj zahtjeva, odnosno vlasnici zgrade za koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju, osim za pomoćnu zgradu, dužni su po izvršnosti tog rješenja platiti komunalni doprinos i vodni doprinos u skladu s posebnim propisima, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije.

Prema odredbi članka 31. stavka 1. – 4. Zakona, kao posebnog propisa, komunalni doprinosi su novčana javna davanja koja se plaćaju za građenje i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz članka 30. stavka 1. toga 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. stavka 4. toga Zakona.

Odredbom članka stavka 7. članka 31. Zakona propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom doprinosu kojom obvezno utvrđuje, između ostalog, opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, te izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa (alineja 4. i 5.).

Iz odredaba Zakona 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. Nadalje, nesporno je da je zakonodavac 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, te da je jedino zakonsko ograničenje pri tome sadržano u alineji 5. stavka 7. članka 31. Zakona.

Iz priložene Odluke, uključujući i osporenu Odluku o izmjenama i dopunama Odluke, razvidno je da je Odluka podijeljena u šest poglavlja:

I Opće odredbe

II Područja za plaćanje komunalnog doprinosa

III Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa

IV Donošenje rješenja, te način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa

V Djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa

VI Prijelazne i završne odredbe.

Osporavane odredbe smještene su u poglavlju V Odluke, u kojem je u člancima 10., 11. i 12. predviđeno nekoliko osnova za potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja doprinosa odnosno

pobliže određeni slučajevi i uvjeti u kojima će se to oslobođenje odobriti, dok su u članku 14.a. određeni uvjeti za djelomično oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa ovisno o vrsti odnosno namjeni objekata za koje se provodi postupak ozakonjenja (trgovačke, ugostiteljske ili stambene namjene s više od tri stambene jedinice, zgrade poljoprivredne namjene, legalizirane građevine izvan građevinskog područja, građevine na području zaleđa grada V.) te dužini prebivališta odnosno razdoblja pružanja ugostiteljske usluge u domaćinstvu.

Polazeći od činjenice da je autonomno pravo jedinice lokalne samouprave utvrđivati uvjete i razloge za djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, kada se radi o sredstvima koja čine izvorni prihod proračuna te jedinice, te da su u osporavanoj odredbi Odluke o izmjenama i dopunama Odluke ti uvjeti jasno propisani na zakonom utvrđeni način i primjenjuju se na sve adresate jednako, Sud ocjenjuje da nadležno tijelo grada V. propisujući te uvjete na način kako je to učinjeno, između ostalog, osporavanom odredbom članka 2. Odluke o izmjenama i dopunama Odluke (članak 14.a. Odluke), te predviđevši u članku 14. Odluke izvore sredstava iz kojih će se namiriti razlika do koje je došlo zbog djelomičnog oslobođenja od plaćanja komunalnog doprinosa, nije prekoračilo granice svojih ovlasti utvrđene Zakonom.

S obzirom na izneseno, ovaj Sud nalazi da je osporena Odluka o izmjenama i dopunama Odluke u suglasju sa Zakonom. Vezano uz navod podnositelja zahtjeva kojim ukazuje na nesuglasnost osporenog općeg akta s Ustavom, napominje se da ovaj Sud nije ovlašten ispitivati ustavnost općih akata jedinica lokalne samouprave, već je predmet objektivnog upravnog spora samo ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (članak 3. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima - "Narodne novine", broj: 20/10., 143/12. i 152/14.).

Valjalo je stoga odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima zahtjev odbiti.

U Zagrebu 16. prosinca 2015.

Predsjednica vijeća  
Gordana Marušić-Babić, v.r.