

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

Poslovni broj: Usoz-61/16-7

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 mr. sc. Inge Vezmar Barlek predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić, Lidije Vukičević, Mirjane Čačić i Marine Kosović Marković članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu zahtjeva M. V. iz P., i V. V. iz L., na sjednici održanoj dana 27. rujna 2016.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se djelomično usvaja.

Ukida se odredba članka 14. stavka 6. Odluke o komunalnom doprinosu Općine Lopar (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 11/12. i 6/13.) u dijelu koji glasi: „Kao dokaz mjesta prebivališta na području Općine Lopar, podnositelj zahtjeva dužan je dostaviti uvjerenje Policijske postaje Rab“.

U preostalom dijelu zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelji su Upravnom sudu u Rijeci podnijeli tužbu kojom osporavaju rješenje Primorsko – goranske županije, Upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša KLASA: UP/II-363-02/15-01/156, URBROJ: 2170/01-03-08/5-16-2 od 9. veljače 2016. i zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 13. i članka 14. Odluke o komunalnom doprinosu koji je donijelo Općinsko vijeće Općine Lopar (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 11/12. i 6/13. - dalje: Odluka). Upravni sud u Rijeci je rješenjem, poslovni broj: UsI-645/16 od 2. lipnja 2016. proslijedio zahtjev za ocjenu zakonitosti ovom sudu na nadležno rješavanje.

U zahtjevu podnositelji smatraju nezakonitima osporene odredbe Odluke navodeći da nezakonito omogućuju oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa po osobnom statusu, odnosno kriteriju prebivališta. Smatraju da su takvom odredbom stavljeni u nejednak položaj s obveznicima koji imaju prebivalište na području općine Lopar. Pozivaju se na stajalište ovoga Suda izraženo u presudama poslovni broj: Usoz-342/13 od 28. ožujka 2014. i Usoz-102/14 od 28. travnja 2015. i predlažu Sudu da ukine osporene odredbe Odluke.

Donositelj općeg akta nije Sudu dostavio očitovanje na navode zahtjeva, iako je uredno pozvan dopisom ovog Suda od 13. lipnja 2016. Očitovanje je dostavio pročelnik Jedinog upravnog odjela Općine Lopar koji je izvijestio Sud da su osporene odredbe i dalje na pravnoj snazi,

a prema njima podnositelji zahtjeva nemaju pravo na djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa.

Zahtjev je djelomično osnovan iz razloga ove presude.

Osporenim odredbama Odluke određene su fizičke i pravne osobe kojima se pod određenim uvjetima, u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, a iz sadržaja zahtjeva proizlazi da se osporavaju odredbe kojima je omogućeno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa po osnovi trajanja kontinuiranog prebivališta ili ranijeg prebivališta odnosno prebivališta s prekidima na području općine Lopar.

Člankom 14. stavkom 1. Odluke propisano je:

*Vlasnici građevinske čestice odnosno investitori koji imaju mjesto prebivališta na području Općine Lopar (dosadašnjem području Grada Raba) u kontinuitetu zadnjih petnaest ili više godina ostvaruju pravo na djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa samo za izgradnju stambenih, poslovno-stambenih i stambeno-poslovnih objekata kako slijedi:*

- za 90% za građevine obujma do 450m<sup>3</sup>
- za 80% za građevine obujma od 450m<sup>3</sup> do 900m<sup>3</sup>
- za 70% za građevine obujma od 900m<sup>3</sup> do 1.200m<sup>3</sup>
- za 60% za građevine obujma od 1.200m<sup>3</sup> do 1.500m<sup>3</sup>
- za 50% za građevine preko 1.500m<sup>3</sup>.

Odredbom članka 14. stavka 5. Odluke propisano je:

*Vlasnici građevinske čestice odnosno investitori koji nemaju mjesto prebivališta na području Općine Lopar (dosadašnjem području Grada Raba) u kontinuitetu zadnjih petnaest ili više godina, ali su imali prije prebivalište ili s prekidima duže od 15 godina ostvaruju pravo na djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa samo za izgradnju stambenih, poslovno-stambenih i stambeno-poslovnih objekata kao u prethodnom stavku.*

Odredbom članka 14. stavka 6. Odluke propisano je:

*Kao dokaz mjesta prebivališta na području Općine Lopar, podnositelj zahtjeva dužan je dostaviti uvjerenje Policijske postaje Rab. U slučaju gradnje druge i slijedećih građevina na području Općine Lopar, podnositelj je dužan dostaviti potvrdu zemljišno-knjižnog odjela i ureda za katastar o vlasništvu kao i rješenje o razrezanom komunalnom doprinosu za predmetne građevine.*

Ocjenjujući zakonitost osporenih odredbi Odluke, pri čemu ovaj Sud odgovarajućom primjenom odredbe članka 31. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14. - dalje ZUS) nije vezan razlozima zahtjeva, Sud ocjenjuje kako Općinsko vijeće Općine Lopar nije povrijedilo zakon određivši prebivalište građana kao kriterij oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa, dok je povrijedilo zakon kada je propisalo da se prebivalište kao osnova oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa može dokazati isključivo uvjerenjem policijske postaje.

Naime, za ocjenu zakonitosti osporenih odredbi mjerodavan je članak 31. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 109/95., 21/96., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 56/13., 94/13., 153/13., 147/14. i 36/15. – dalje: ZKG) koji u odredbi stavka 7. propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom doprinosu kojom se obavezno 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 objekta 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.

Prema tome predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ZKG-om je ovlašteno propisati uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa, pod uvjetom da utvrdi izvore sredstava iz kojih će se namiriti razlika sredstava za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od komunalnog doprinosa.

Stoga Sud ocjenjuje da Općinsko vijeće Općine Lopar, propisujući uvjete za djelomično oslobađanje od obveze plaćanja komunalnog doprinosa po kriteriju prebivališta obveznika doprinosa nije prekoračilo granice ovlasti utvrđene zakonom, a u članku 16. Odluke predvidjelo je namirenje razlike sredstava u slučaju oslobađanja od komunalnog doprinosa na način da se ta sredstva osiguravaju u proračunu Općine Lopar iz poreznih prihoda.

Međutim predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nezakonito je ograničilo način dokazivanja pravnoodlučne činjenice prebivališta, čime je povrijedilo odredbe Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09. - dalje: ZUP).

Odredbom članka 1. ZUP-a propisano je da se tim zakonom uređuju pravila na temelju kojih, između ostalih, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

Odredbom članka 3. stavka 1. i 2. ZUP-a propisano je da se ovaj zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima, a samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako nije protivno temeljnim odredbama i svrsi toga zakona.

Odredbama Drugog dijela Glave III. ZUP-a propisana su dokazna sredstva koja će se upotrijebiti u cilju pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja u upravnom postupku, među kojima su, osim isprava, i saslušanje svjedoka, pribavljanje nalaza i mišljenja vještaka, provođenje očevida i izjava stranke.

Dio odredbe članka 14. stavka 6. Odluke, u dijelu kojim je propisano da se prebivalište dokazuje isključivo uvjerenjem određene policijske postaje, protivno je temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a, jer se u upravnom postupku treba utvrditi pravo stanje stvari i u tu se svrhu moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari (načelo utvrđivanja materijalne istine, članak 8. ZUP-a). U rješavanju određene upravne stvari svrha ZUP-a postiže se i pravilnim i potpunim utvrđivanjem činjeničnog stanja tako da se pravno relevantne činjenice utvrđuju svim ZUP-om propisanim dokaznim sredstvima potrebnim za dokazivanje, u skladu s načelom samostalnosti i slobodne ocjene dokaza (članak 9. ZUP-a), a sve s ciljem donošenja zakonitog i pravilnog pojedinačnog akta javnopravnog tijela.

Propisivanjem dokazivanja prebivališta u svrhu oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa isključivo uvjerenjem izdanim od nadležnog tijela, ograničava se mogućnost poduzimanja procesnih radnji radi utvrđivanja pravno relevantne činjenice u upravnom postupku.

Kako se prema izričitoj odredbi naprijed navedenog članka 3. stavka 1. ZUP-a samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom, a ne općim aktom, urediti drukčije, i to samo ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a, to je osporena odredba općeg akta u dijelu koji se odnosi na dokazivanje prebivališta isključivo uvjerenjem nadležnog državnog tijela u suprotnosti s općim postupovnim zakonom.

Pozivanje tužitelja na stajalište ovoga Suda izraženo u presudi poslovni broj: Usoz-342/13 od 28. ožujka 2014. nije primjenjivo u ovom upravnom sporu, jer se ne radi o istoj pravnoj situaciji, odnosno u tom predmetu sporno je bilo propisivanje visine komunalnog doprinosa, a ne oslobađanje od njegovog plaćanja. Presudom poslovni broj: Usoz-102/14 od 28. travnja 2015. ukinuta je slična odredba općeg akta iz razloga što nije bilo osigurano namirenje razlike sredstava za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa, što u ovom sporu nije slučaj.

Zbog svega navedenog Sud je na temelju odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a i odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a presudio kao u izreci.

U Zagrebu 27. rujna 2016.

Predsjednica vijeća  
mr. sc. Inga Vezmar Barlek, v.r.