

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

Poslovni broj: Usoz-155/20-5

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Eveline Čolović-Tomić, članica vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Z., kojeg zastupa Županijsko državno odvjetništvo u Karlovcu, K., na sjednici vijeća održanoj 11. lipnja 2021.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se odredbe članka 7. stavaka 2. i 3. Odluke o komunalnoj naknadi Općine Plitvička Jezera („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, 25/18.).

Obrazloženje

1. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine podnijelo je zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 7. stavaka 2. i 3. Odluke o komunalnoj naknadi Općine Plitvička Jezera („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, 25/18.; u dalnjem tekstu: Odluka).

2. Podnositelj u zahtjevu navodi da je Zakonom o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20.; u dalnjem tekstu: ZKG) propisano da se jedinica korisne površine za koju se plaća komunalna naknada utvrđuje na način propisan Uredbom o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine („Narodne novine“, 40/97.). Stoga smatra da je članak 7. stavak 2. osporavane Odluke, kojim je određeno da se korisna površina prostora utvrđuje na temelju građevinske dokumentacije ili na temelju zapisnika o izmjeri, u nesuglasju sa zakonom. Podnositelj nadalje ističe da ZKG-om nije propisan način utvrđivanja površine građevinskog zemljišta za koje se plaća komunalna naknada niti se daje ovlast jedinicama lokalne samouprave da svojim odlukama propisuju način utvrđivanja tih površina. Stoga smatra nezakonitim članak 7. stavak 3. osporavane Odluke kojim je određeno da se površina građevnog zemljišta za koje se plaća komunalna naknada utvrđuje na temelju izvata iz katastarskih mapa ili na temelju zapisnika o izmjeri. Nadalje navodi da se osporavanim odredbama određuje da zapisnik o izmjeri, sačinjen od strane ovlaštene osobe koju ovlasti pročelnik Općine Plitvička Jezera, ima dokaznu snagu javne isprave, a što je, prema mišljenju podnositelja, u suprotnosti s člankom 14. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske koji jamči jednakost svima pred zakonom. Ističe da površinu nekretnine utvrđuju javne isprave kao što je izvadak iz zemljišne knjige i sl., a u slučaju u kojem korisnu površinu nije moguće utvrditi javnim ispravama, potrebno je, u skladu sa Zakonom o

općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09.; u dalnjem tekstu: ZUP), provesti ispitni postupak izvođenjem dokaza očevodom uz nazočnost ovlaštenog geodete i stranke u postupku.

3. Podnositelj navodi da je primjenom osporavanog općeg akta doneseno šest rješenja o komunalnoj naknadi od 13. studenoga 2020. kojima su mu povrijedena prava i pravni interes. Ističe da su rješenja donesena na temelju zapisnika o izmjeri koji nisu javne isprave. Predlaže ukidanje članka 7. stavaka 2. i 3. Odluke.

4. Predlaže da Sud, na temelju članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u dalnjem tekstu: ZUS), obustavi izvršenje osporavanog općeg akta, obrazlažući prijedlog tvrdnjom da bi mu izvršenjem osporavanog općeg akata mogla nastati šteta u iznosu od 1.694.544,86 kn.

5. Navedena rješenja o komunalnoj naknadi od 13. studenoga 2020. podnositelj zahtjeva je primio 19. studenoga 2020. Zahtjev za ocjenu zakonitosti podnesen je 17. prosinca 2020., slijedom čega valja zaključiti da je zahtjev pravodoban.

6. Sud je pozvao donositelja osporavane Odluke da se očituje o zahtjevu. Donositelj osporavanog akta u očitovanju u bitnom ističe da osporavane odredbe Odluke nisu nesuglasne sa zakonom. Navodi da osporavom Odlukom nije propisano da se zapisnik o izmjeri ima *a priori* smatrati javnom ispravom. Naglašava da su kogentnim propisom predviđeni različiti modeli utvrđivanja obveze plaćanja komunalne naknade koji ovise o namjeni prostora i vrsti nekretnine. Smatra da osporavane odredbe pobliže pojašnjavaju odnosno operativno normiraju način izračuna neto površine stambenog, poslovnog i garažnog prostora odnosno modalitet obračuna jedinice stvarne površine za građevinsko zemljишte. U tom smislu je člankom 7. stavkom 1. Odluke propisano da se komunalna naknada obračunava po m² površine i to za stambeni, poslovni i garažni prostor po jedinici korisne površine koja se utvrđuje na način propisan Uredbom o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine, a za građevno zemljишte po jedinici stvarne površine.

7. Iz članka 4. Uredbe o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine donositelj općeg akta zaključuje da je za obračun neto korisne površine potrebna građevinska dokumentacija konkretnе nekretnine ili provođenje očevida u skladu sa ZUP-om (a što nije nužno propisati Odlukom jer je javnopravno tijelo obvezno provesti očevid primjenom samog zakona). Navodi da stavak 2. članka 7. osporavane Odluke ne derogira odredbu članka 7. stavka 1. Odluke, već ju samo dopunjuje. Predlaže odbijanje zahtjeva.

8. Zahtjev je osnovan.

9. Osporavanu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Plitvička Jezera na sjednici održanoj 28. studenoga 2018. na temelju članka 95., u vezi s člankom 130. ZKG-a te članka 22. Statuta Općine Plitvička Jezera („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, 3/18. i 8/18.). Odluka je objavljena u „Županijskom glasniku Ličko-senjske županije“, 25/18. od 10. prosinca 2018.

10. Ocjenjujući zakonitost osporavane Odluke, Sud polazi od sljedećeg:

10.1. Osporavanom Odlukom utvrđeni su uvjeti, način i mjerila za plaćanje komunalne naknade na području Općine Plitvička Jezera, i to: naselja na području Općine Plitvička Jezera u kojima se naplaćuje komunalna naknada, područja zona u općini, koeficijenti zone (Kz), koeficijenti namjene (Kn) za stambeni, garažni, poslovni prostor, građevno zemljишte koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti, te neizgrađeno građevinsko zemljишte, rokovi i način plaćanja komunalne naknade,

nekretnine važne za Općinu Plitvička Jezera koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade, opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalne naknade te izvori sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalne naknade.

11. Članak 7. osporavane Odluke propisuje:

Članak 7.

Komunalna naknada obračunava se po m² površine i to za stambeni, poslovni i garažni prostor po jedinici korisne površine koja se utvrđuje na način propisan Uredbom o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine („Narodne novine“ br. 40/97 i 117/05.), a za građevno zemljište po jedinici stvarne površine.

Korisna površina prostora utvrđuje se temeljem građevinske dokumentacije ili temeljem zapisnika o izmjeri, sačinjenog od osobe koju ovlasti Pročelnik Općine Plitvička Jezera (Ovlaštena osoba).

Površina građevnog zemljišta za koje se plaća komunalna naknada utvrđuje se temeljem izvataka iz katastarskih mapa ili temeljem zapisnika o izmjeri sačinjenog od Ovlaštene osobe.

12. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva mjerodavan je članak 99. ZKG-a u dijelu kojim je propisano:

„Članak 99.

(1) Komunalna naknada obračunava se po četvornome metru (m²) površine nekretnine za koju se utvrđuje obveza plaćanja komunalne naknade, i to za:

1. stambeni, poslovni i garažni prostor po jedinici korisne površine koja se utvrđuje na način propisan Uredbom o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine („Narodne novine“, 40/97.).

2. građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište po jedinici stvarne površine.“

13. Uredba o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine („Narodne novine“, 40/97. i 117/05.; u dalnjem tekstu: Uredba) na koju upire podnositelj zahtjeva, u članku 4. stavku 1. propisuje:

„Članak 4.

Neto korisna površina stana (P) za koji se utvrđuje najamnina u skladu s odredbama ove Uredbe, određuje se primjenom članka 19. Pravilnika minimalnih tehničkih uvjeta za projektiranje i gradnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje („Narodne novine“, broj 106/2004).“

14. Članak 19. Pravilnika minimalnih tehničkih uvjeta za projektiranje i gradnju stanova iz Programa društveno poticane stanogradnje („Narodne novine“, 106/04., 25/06. i 129/11.; u dalnjem tekstu: Pravilnik) propisuje:

„Članak 19.

Izračun za netto korisnu površinu je:

Za stan

– mjereno od ulaznih vrata, sve podne površine, svi ugrađeni predmeti i prostori (ventilirani ormari, kade i sl.) – koef. 1,0

– lođa – koef. 0,75

– stambene terase – natkrite – koef. 0,50

– stambene terase – nenatkrite – koef. 0,25

– balkoni-koef. 0,25

– spremište stanara izvan stana – koef. 0,50

Napomena: sve površine se obračunavaju od ploha završne obrade.

Za garaže

- individualne (mjerene od ulaznih vrata) – koef. 0,75
- sa čvrstim pregradama – žičanim – koef. 0,70
- skupne (obračun parkirališnog mjesta) – koef. 0,60

Za poslovni prostor

- do visine 4,0 m – koef. 1,0
- za visine iznad 4,0 m – koef. 1,5

Napomena: prostor se izvodi u gruboj obradi sa priključcima, a mjerjenje vrši u fazi grube obrade.“

15. Obveza plaćanja komunalne naknade u pojedinačnim slučajevima utvrđuje se u upravnom postupku pa je za ocjenu zakonitosti osporavanih odredaba Odluke mjerodavan i ZUP.

15.1. Člankom 1. ZUP-a propisano je da se tim Zakonom uređuju pravila na temelju kojih, između ostalog, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

15.2. Prema članku 3. stavku 1. ZUP-a, taj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. 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.

15.3. Drugim dijelom 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, kao i izjava stranke.

16. Odredbe članka 7. stavaka 2. i 3. osporavane Odluke kojima se utvrđivanje korisne površine prostora i površine građevnog zemljišta za koje se plaća komunalna naknada ograničava na pojedina dokazna sredstva protivne su 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 materijalne istine – članak 8. ZUP-a). U rješavanju određene upravne stvari od ključne je važnosti pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, s tim da se pravno relevantne činjenice utvrđuju svim dokaznim sredstvima podobnjim za dokazivanje, s ciljem donošenja zakonitog i pravilnog pojedinačnog akta javnopravnog tijela.

17. Ograničavanjem načina utvrđivanja površine prostora te površine građevnog zemljišta za koje se plaća komunalna naknada samo na neka dokazna sredstva ograničava se mogućnost poduzimanja procesnih radnji radi utvrđivanja pravno relevantnih činjenica u upravnom postupku koje činjenice se utvrđuju svim dokaznim sredstvima odnosno dokazima propisanim ZUP-om.

18. Budući da se prema izričitoj odredbi članka 3. stavka 1. ZUP-a samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom (ali ne i općim aktom), urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako nije protivno temeljnim odredbama i svrsi toga Zakona, valja zaključiti da su odredbe članka 7. stavaka 2. i 3. osporavanog općeg akta u suprotnosti s općim postupovnim zakonom. Pored toga, članak 7. stavak 3. Odluke nije suglasan ni s člankom 99. stavkom 1. točkom 2. ZKG-a koji propisuje da se komunalna naknada za građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište

obračunava po jedinici stvarne površine, a što uključuje korištenje svih dokaznih sredstava kojima je tu činjenicu moguće utvrditi.

19. Slijedom iznesenog, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

20. Budući da je donesena meritorna odluka, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavane Odluke.

21. Objava presude temelji se na članku 86. stavku 4. ZUS-a kojim je propisano da ukinuti opći akt prestaje važiti danom objave presude Visokog upravnog suda u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu 11. lipnja 2021.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.