

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

Ukida se Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnoj naknadi Općine Plitvička Jezera („Službeni glasnik Općine Plitvička Jezera“, 11/19.).

Obrazloženje

1. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine podnijelo je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnoj naknadi Općine Plitvička Jezera („Službeni glasnik Općine Plitvička Jezera“, 11/19.; u daljnjem tekstu: Odluka).

2. Podnositelj u zahtjevu navodi da je osporavanom Odlukom obveza plaćanja komunalne naknade proširena na nekretnine izvan nekretnina navedenih u članku 92. stavku 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG); da je za te nekretnine utvrđena IV. zona, kao zona posebne namjene kao i koeficijent zone i koeficijent namjene. Podnositelj smatra da je na taj način predstavničko tijelo Općine Plitvička Jezera postupilo izvan granica ovlasti jedinice lokalne samouprave utvrđenih ZKG-om. Poziva se na praksu ovoga suda u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji (presuda, poslovni broj: Usoz-34/17-9 od 30. siječnja 2018.). Nadalje navodi da je primjenom osporavanog općeg akta doneseno šest rješenja o komunalnoj naknadi od 13. studenoga 2020. kojima su povrijeđena prava i pravni interesi podnositelja zahtjeva jer je tim rješenjima obvezan platiti komunalnu naknadu za vojne građevine i građevinska zemljišta koji nisu predviđeni ZKG-om kao nekretnine za koje se plaća komunalna naknada. Napominje da je osporavana Odluka stupila na snagu 20. prosinca 2019. i ne može se primjenjivati retroaktivno. Naime, rješenje o komunalnoj naknadi za 2019. trebalo je biti doneseno do 31. ožujka 2019. godine, u koje vrijeme nije postojala obveza plaćanja komunalne naknade za predmetne nekretnine. Predlaže ukidanje osporavane Odluke.

3. Pored toga 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 daljnjem tekstu: ZUS), obustavi

izvršenje osporavanog općeg akata, obrazlažući prijedlog tvrdnjom da bi mu izvršenjem osporavanog općeg akta mogla nastati šteta u iznosu od 1.694.544,86 kn.

4. 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.

5. Sud je pozvao donositelja osporavane Odluke da se očituje o zahtjevu. Donositelj osporavanog akta u očitovanju u bitnom ističe da osporavana Odluka nije u nesuglasju sa zakonom. Poziva se na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-3019/2018 i U-I-3337/2018 od 30. listopada 2018. kao i na odluku, broj: U-I-4637/2014 i dr. od 11. srpnja 2017., upirući na stajalište Ustavnog suda da je (i) Republika Hrvatska, kao vlasnica određenih vrsta nekretnina za koje se plaća komunalna naknada, obveznica plaćanja te naknade, a može biti oslobođena od plaćanja samo kada (i ako) takvu odluku donese predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, sve u skladu sa sadržajem i smislom članaka 22. i 23. ZKG-a, odnosno članka 29. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a u svjetlu članka 131. Ustava. Smatra da praksa Ustavnog suda u vezi s plaćanjem komunalne naknade upućuje na to da zakonske iznimke od obveze plaćanja komunalne naknade mogu biti rijetke, moraju imati uvjerljivo opravdanje u jasno određenom važnom javnom interesu. Donositelj osporavanog općeg akta smatra neosnovanim navod podnositelja zahtjeva da predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave nisu ovlaštena uvoditi nove kategorije nekretnina za koje se plaća komunalna naknada, već da je to u isključivoj nadležnosti zakonodavca. Činjenica je da člankom 92. ZKG-a nije predviđeno plaćanje komunalne naknade za nekretnine s vojnom namjenom kao i za nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske, što znači da postoji pravna praznina „koju zakonodavac nije pravovremeno prepoznao po ... ukinuću čl. 92. st. 5. ZKG-a“ slijedom čega donositelj osporavanog općeg akta smatra da se u nedostatku posebnih odredbi imaju primijeniti opće odredbe tako „da se prepozna stvarno stanje stvari i sukladno tome pronađe rješenje“. Mišljenja je da nakon odluke Ustavnog suda, broj: U-I-4637/2014 i dr. od 11. srpnja 2017. za obveznike iz članka 92. stavka 5. ZKG-a postoji obveza plaćanja komunalne naknade, pri čemu je sporan način obračuna. Budući da se vojne i druge lokacije u državnom vlasništvu svrstavaju u pogrešne zone te utvrđuju pogrešni koeficijenti zone i namjene, od presudnog je značenja da ih jedinice lokalne samouprave samostalno, kroz odluku o komunalnoj naknadi, prepoznaju kao specifične lokacije te da se u skladu s tim odredi zona posebne namjene koja je utvrđena u prostornom planu. Poziva se i na mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja od 24. rujna 2019. o načinu primjene zakona na takve objekte. Opisuje i postupanje u konkretnim upravnim postupcima koji su se vodili primjenom osporavanih općih akata. Napominje da su istovjetna normativna rješenja sadržana u odlukama o komunalnoj naknadi drugih jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Predlaže odbijanje zahtjeva.

6. Zahtjev je osnovan.

7. Osporavanu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Plitvička Jezera na sjednici održanoj 9. prosinca 2019. na temelju članka 95. ZKG-a te članka 22. Statuta Općine Plitvička Jezera („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, 3/18. i „Službeni glasnik Općine Plitvička Jezera“, 2/19.). Odluka je objavljena u „Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera“, 11/19. od 12. prosinca 2019. Odluka je stupila na snagu osmog dana od dana objave tj. 20. prosinca 2019.

8. Osporavana Odluka propisuje:

Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnoj naknadi

Članak 1.

U Odluci o komunalnoj naknadi („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“ broj 25/18) u članku 2. stavak 1. mijenja se i glasi:

'Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici

- 1. stambenog prostora,*
- 2. poslovnog prostora,*
- 3. garažnog prostora,*
- 4. građevinskog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti,*
- 5. neizgrađenog građevinskog zemljišta*
- 6. vojnih građevina i građevina posebne namjene.'*

Članak 2.

Članak 5. stavak 1. mijenja se na način da se riječ 'tri' zamjenjuje riječju 'četiri', te se iza teksta III. zona – Naselja: sva ostala naselja, dodaje: 'IV. zona – zona posebne namjene:

za područje gdje su smještene vojne nekretnine i nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske, koje služe za pružanje usluga zajednici kao cjelini, odnosno druge posebne namjene.'

Članak 3.

U članku 11. stavak 1. iza za III. zonu dodaje se: 'za IV. zonu.....0,50'

U članku 11. stavak 2. iza koeficijenta namjene za neizgrađeno građevinsko zemljište dodaje se slijedeće:

'Vojne nekretnine i nekretnine druge posebne namjene u vlasništvu Republike Hrvatske.....1,5'

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu osmog (8) dana od dana objave, a objavit će se u 'Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera'.

9. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva mjerodavan je članak 92. ZKG-a koji propisuje:

„Članak 92.

(1) Komunalna naknada plaća se za:

1. stambeni prostor
2. garažni prostor
3. poslovni prostor
4. građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti
5. neizgrađeno građevinsko zemljište.

(2) Komunalna naknada plaća se za nekretnine iz stavka 1. ovoga članka koje se nalaze na području na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta i održavanja javne rasvjete te koje je opremljeno najmanje pristupnom cestom, niskonaponskom električnom mrežom i vodom prema mjesnim prilikama te čini sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave.

(3) Građevinskim zemljištem koje služi obavljanju poslovne djelatnosti smatra se zemljište koje se nalazi unutar ili izvan granica građevinskog područja, a na kojemu se obavlja poslovna djelatnost.

(4) Neizgrađenim građevinskim zemljištem smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja na kojemu se u skladu s propisima kojima se uređuje prostorno uređenje i gradnja mogu graditi zgrade stambene ili poslovne namjene, a na kojemu nije izgrađena zgrada ili na kojemu postoji privremena građevina za čiju

izgradnju nije potrebna građevinska dozvola. Neizgrađenim građevinskim zemljištem smatra se i zemljište na kojemu se nalazi ruševina zgrade.“

10. U ovom je upravnom sporu nužno imati na umu i odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-3760/2015 i dr. od 10. listopada 2017. kojom su ukinuti članci 23. i 29. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obrani ("Narodne novine", 75/15.), zatim odluku, broj: U-I-4637/2014 i dr. od 11. srpnja 2017. kojom su ukinuti članci 19. stavak 1. i 26. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine", 94/13. i 18/16.) u dijelovima koji se odnose na komunalnu naknadu i odluku, broj: U-I-3019/2018 i U-I-3337/2018 od 30. listopada 2018. kojom je ukinut članak 92. stavak 5. ZKG-a koji je propisivao:

„Članak 92.

(...)

(5) Garažni i poslovni prostor unutar vojne građevine i građevinsko zemljište unutar vojne lokacije ne smatraju se garažnim i poslovnim prostorom te građevinskim zemljištem koje služi obavljanju poslovne djelatnosti u smislu odredbi ovoga članka.“

11. U obrazloženju navedene odluke Ustavnog suda, u bitnom je istaknuto:

„Ustavni sud u odnosu na osporeni članak 92. stavak 5. ZoKG-a, upućuje na to da je u svojoj odluci broj: U-I-4637/2014 i dr. od 11. srpnja 2017. ("Narodne novine" broj 89 od 6. rujna 2017.), ocjenjujući suglasnost s Ustavom članaka 19. stavka 1. i 26. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 94/13. i 18/16.), naveo sljedeće:

'Zakoni koji su mjerodavni za pravno područje lokalne i područne (regionalne) samouprave, s time i za pitanje komunalne naknade, ZoKG i ZoFJLPS, ne propisuju nikakvo oslobođenje od plaćanja komunalne naknade za Republiku Hrvatsku (izuzev pod uvjetima propisanim u članku 23. ZoKG-a, koji vrijede za sve obveznike komunalne naknade). Stoga je (i) Republika Hrvatska, kao vlasnica određenih vrsta nekretnina na koje se plaća komunalna naknada, obveznica plaćanja te naknade, a može biti oslobođena od plaćanja samo kada (i ako) takvu odluku donese predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, sve u skladu sa sadržajem i smislom članaka 22. i 23. ZoKG-a, odnosno članka 29. ZoFJLPS-a, a u svjetlu članka 131. Ustava.

...

komunalna naknada predstavlja davanje dugoročnog, obročnog karaktera koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture, financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, ako se s time ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture. Način na koji je uređeno ovo davanje, a posebno njegova sveobuhvatnost, dugoročnost i široko postavljena namjena, ukazuje na to da u trenutnom sustavu financiranja samostalnih prihoda jedinica lokalne samouprave komunalna naknada predstavlja izuzetno važan izvor prihoda kojim jedinica lokalne samouprave brine o održavanju i unaprjeđenju komunalne infrastrukture, a time i odgovarajuće javne usluge koja se putem nje pruža stanovnicima na njenom području. Ovaj oblik naknade stoga ima bitnu ulogu u odabranom načinu zakonodavne provedbe ustavnog jamstva na vlastite prihode jedinica lokalne samouprave u iznosu koji je razmjern njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonima.

...

... polazeći od ocjene da komunalna naknada predstavlja suštinski dio postojećeg sustava osiguranja vlastitih prihoda jedinica lokalne samouprave, oslobađanje objekata u vlasništvu središnje vlasti od obveze plaćanja komunalne naknade dovelo bi do značajnog umanjenja koristi koju bi stanovnici određenog područja dobili njihovom izgradnjom i djelovanjem s obzirom na to da bi trošak korištenja zajedničke komunalne infrastrukture tih objekata u vlasništvu središnje vlasti pao na teret vlastitih proračunskih sredstava te lokalne zajednice. Ono što bi stanovnicima na području konkretne lokalne jedinice bilo dano jednom rukom istovremeno bi drugom rukom bilo oduzeto. Takav pristup bio bi suprotan kako ranije navedenom načelu razmjerne korisnosti tako i načelu solidarnosti na kojima počiva sustav komunalnog gospodarstva kao odraz ustavnog jamstva prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

11. Slijedom navedenog, Ustavni sud zaključuje da oslobađanje od plaćanja obveze komunalne naknade iz članka 92. stavka 5. ZoKG-a predstavlja ograničenje ustavnog jamstva prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu odnosno prava jedinica lokalne samouprave na slobodno raspolaganje vlastitim prihodima u svrhu obavljanja njihovih ovlasti propisanih Ustavom i zakonom. Iz već navedene prakse Ustavnog suda jasno proizlazi da zakonske iznimke od obveze plaćanja komunalne naknade mogu biti tek izuzetne. Kao takve moraju imati uvjerljivo opravdanje u jasno određenom značajnom javnom interesu. U konkretnom predmetu radi se o usko postavljenom oslobađanju iz kojeg nije moguće zaključiti kojem značajnom javnom interesu bi ono služilo, niti je to razvidno iz obrazloženja konačnog prijedloga zakona ili očitovanja ministarstva. U tom smislu ono predstavlja odstupanje od jasno određenih stajališta Ustavnog suda izraženih kroz predmete broj: U-I-4637/2014 i dr. od 11. srpnja 2017., odnosno broj: U-I-3760/2015 i dr. od 10. listopada 2017.

11.1. Osporenim člankom 92. stavkom 5. ZoKG-a zakonodavac je zapravo ponovo oslobodio Republiku Hrvatsku, kao vlasnika vojnih građevina i građevinskih zemljišta unutar vojnih lokacija, od plaćanja komunalne naknade za garažne i poslovne prostore koji se nalaze unutar vojnih građevina i građevinskih zemljišta unutar vojnih lokacija, te na taj način nije poštovao navedene odluke Ustavnog suda, a što je obvezan u skladu s člankom 31. Ustavnog zakona.“

12. Ocjenjujući osnovanost zahtjeva, valja poći od činjenice da ZKG (u članku 92.) određuje nekretnine za koje se plaća komunalna naknada te da je pravno uređenje tog pitanja dopušteno isključivo zakonodavcu, pri čemu zakonodavac nema apsolutnu slobodu, već je ograničen ustavnim jamstvom prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje je nužno sagledavati u svjetlu stajališta Ustavnog suda o opsegu odnosno domašaju tog ustavnog jamstva u pitanjima povezanim s komunalnom naknadom. Polazeći od navedenog, a imajući na umu ovlasti koje članak 95. ZKG-a daje jedinicama lokalne samouprave u vezi s komunalnom naknadom, Sud zaključuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nema ovlast proširiti obvezu plaćanja komunalne naknade izvan kruga nekretnina iz članka 92. ZKG-a. Budući da je zakonodavac (u članku 92. ZKG-a) odredio nekretnine za koje se plaća komunalna naknada, Sud smatra da je predstavničko tijelo Općine Plitvička Jezera, osporavanom Odlukom, kojom je uredilo obvezu plaćanja komunalne naknade na način koji nije u skladu s člankom 92. ZKG-a, prekoračilo granice ovlasti dobivenih ZKG-om te da osporavana Odluka nije u skladu sa zakonom.

13. Očitujući se o razlozima donošenja osporavane Odluke, donositelj Odluke, među ostalim, ističe da nakon ukidanja članka 92. stavka 5. ZKG-a, u ZKG-u postoji

pravna praznina glede plaćanja komunalne naknade za nekretnine s vojnom namjenom te za nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske pa se, u nedostatku posebnih odredbi imaju primijeniti opće odredbe tako „da se prepozna stvarno stanje stvari i sukladno tome pronađe rješenje“. Budući da se vojne i druge lokacije u državnom vlasništvu svrstavaju u pogrešne zone te utvrđuju pogrešni koeficijenti zone i namjene, to je od presudnog značenja da ih jedinice lokalne samouprave samostalno, kroz odluku o komunalnoj naknadi, prepoznaju kao specifične lokacije te da se u skladu s tim odredi zona posebne namjene koja je utvrđena u prostornom planu.

14. U odnosu na navedeno, prije svega valja istaknuti da odluka Ustavnog suda kojom je ukinut stavak 5. članka 92. ZKG-a upućuje na zaključak da zakonsko rješenje kojim je Republika Hrvatska, kao vlasnik vojnih građevina i građevinskih zemljišta unutar vojnih lokacija, oslobođena od plaćanja komunalne naknade za garažne i poslovne prostore koji se nalaze unutar vojnih građevina i građevinskih zemljišta unutar vojnih lokacija nije u skladu s Ustavom.

15. Promatrajući sadržaj članka 92. ZKG-a nakon navedene odluke Ustavnog suda u tom svjetlu, ovaj Sud zaključuje da su među nekretninama za koje se prema ZKG-u plaća komunalna naknada i vojne građevine te građevinsko zemljište unutar vojne lokacije, unatoč tome što te nekretnine nisu izdvojene u posebnu točku stavka 1. članka 92. ZKG-a. Drugim riječima, zakonsko uporište za naplatu komunalne naknade za tu kategoriju građevina članak je 92. ZKG-a budući da se vojne građevine i građevinsko zemljište unutar vojne lokacije mogu podvesti pod točku 2., 3. ili 4. stavka 1. članka 92. ZKG-a. Stoga nema zapreke da jedinica lokalne samouprave naplaćuje komunalnu naknadu za tu kategoriju nekretnina (osim ako je odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u skladu s člankom 95. ZKG-a, propisano oslobađanje od plaćanja komunalne naknade).

16. Osvrćući se na stajalište donositelja osporavane Odluke o popunjavanju pravne praznine nastale ukidanjem članka 92. stavka 5. ZKG-a, valja istaknuti da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nemaju ovlast popunjavati pravne praznine u zakonu, slijedom čega razlozi donošenja osporavane Odluke na koje u tom smislu upire donositelj općeg akta ne dovode u sumnju ocjenu Suda o nezakornosti Odluke.

17. Neovisno o navedenom, valja ponoviti da prema mišljenju ovoga Suda, ukidanjem članka 92. stavka 5. ZKG-a nije nastala pravna praznina glede plaćanja komunalne naknade za vojne građevine i građevinsko zemljište unutar vojne lokacije jer se, kao što je naprijed rečeno, vojni objekti mogu podvesti pod neku od (preostalih) odredaba članka 92. stavka 1. ZKG-a. Valja dodati i to da je u predmetima u vezi s plaćanjem komunalne naknade za vojne objekte zadaća nadležnih tijela koja odlučuju u pojedinačnim slučajevima razriješiti sva (eventualna) sporna pitanja u skladu sa ZKG-om i primjenom naprijed navedenih, relevantnih stajališta Ustavnog suda.

18. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva u dijelu koji se odnosi na odredbe osporavane Odluke (članci 2. i 3.) kojima je određena posebna (IV.) zona i koeficijent zone za vojne nekretnine i nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske koje služe za pružanje usluga zajednici kao cjelini, odnosno druge posebne namjene, mjerodavan je članak 96. ZKG-a koji propisuje:

„Članak 96.

(1) Područja zona u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada određuju se s obzirom na uređenost i opremljenost područja komunalnom infrastrukturom.

(2) Prva zona je područje jedinice lokalne samouprave koje je najbolje uređeno i opremljeno komunalnom infrastrukturom.

(3) Koeficijent zone (Kz) najviši je za prvu zonu i iznosi 1,00.“

19. Oспораваном је Оdlukom одређена IV. зона – као зона посебне намјене, а која обухваћа подручје на којему су смјештене војне некретнине и некретнине у власништву Републике Хрватске које служе за пружање услуга заједници као cjelini, односно друге посебне намјене.

20. Polazeći od činjenice da je prema ZKG-u kriterij za svrstavanje nekog područja u određenu zonu isključivo uređenost i opremljenost područja komunalnom infrastrukturom, Sud utvrđuje da je određivanje IV. zone prema vrsti nekretnina, a ne prema zakonom propisanom kriteriju, u nesuglasju sa zakonom.

21. Budući da članak 3. osporavane Odluke (s obzirom na predmet uređenja) slijedi pravnu sudbinu članka 2. osporavane Odluke, Sud je ukinuo i taj članak Odluke.

22. U takvoj pravnoj situaciji valjalo je ukinuti osporavani opći akt u cijelosti.

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

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

25. 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.