



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

Poslovni broj: Usoz-73/2022-15

## 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 Blanše Turić, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Snježane Horvat-Paliska i Jelene Rajić, članica vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom zahtjeva C... d.o.o., D. S., zastupan po direktorima M. B., Z., i T. B., Z., a svi po opunomoćeniku, odvjetniku V. K., Z., na sjednici vijeća održanoj, 27. ožujka 2024.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

#### Obrazloženje

1. Podnositelj je ovom Sudu podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 7. Odluke o komunalnoj naknadi Općine Ervenik ("Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije", 3/19. – dalje: Odluka).
2. U zahtjevu navodi da mu je rješenjem Š.-k. županije, Općine E., Jedinstvenog upravnog odjela, klasa: UP/I-363-02/22-03/4, urbroj: 2182-14-03-22-1 od 25. ožujka 2022., utvrđena visina i obveza plaćanja komunalne naknade od 1. svibnja 2020., pa nadalje, za građevinu označenu kao V. K. P. ukupne snage 142 MW, transformatorsku stanicu TS 33/220 (400) kw P. i priključni dalekovod DW 220 kw od TS 33/220 B. – K. u Zoni 2, godišnji iznos naknade u visini od 24.617.949,30 kn, te mjesečni iznos naknade u visini od 2.051.495,77 kn. Navedeno rješenje doneseno je temeljem odredbe članka 95. Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18.,110/18., 32/20., dalje: ZKG-a), kojim je propisano da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi, međutim, osporavana Odluka nije u skladu s odredbom članka 96. ZKG-a, jer donositelj općeg akta nije uzeo u obzir da se područja zona u kojima se naplaćuje komunalna naknada određuju s obzirom na uređenost i opremljenost područja komunalnom infrastrukturuom na kojem se obavlja komunalna usluga. Ističe da se prilikom donošenja rješenja nije uzelo u obzir da se vjetroelektrana, transformatorska stanica i priključni dalekovod nalaze na području na kojem je pristup moguć samo pristupnim putovima koje je podnositelj sam izgradio. Ističe da je za njihovu izgradnju ishodio pravo služnosti temeljem Ugovora o osnivanju prava služnosti na šumama i šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske, ovjerenog kod javnog bilježnika

V. P. iz Z., posl.br. OV-20579/19 od 16. prosinca 2019., Odluke Državnog ureda za upravljanje imovinom o osnivanju služnosti na šumskom zemljištu, djelomičnog rješenja Š.-k. županije, Upravnog odjela za imovinsko-pravne i zajedničke poslove za nepotpuno izvlaštenje, klasa: UP/I-943-05/19-01/30, Urbroj: 2182/1-20-03-20-37 od 11. veljače 2020., i dopunskog rješenja istog tijela, klasa: UP/I-943-05/19-01/30, Urbroj: 2182/1-20-03-20-49 od 11. veljače 2020.

2.a. Nadalje navodi da se predmetne građevine nalaze na području na kojem nema javne rasvjete, područje nije opremljeno niskonaponskom električnom mrežom, vodom, niti bilo kojom drugom infrastrukturom koju bi pružao donositelj općeg akta, sve u skladu s odredbom članka 96. u vezi s člancima 22. i 59. ZKG-a. S obzirom na izdvojeni položaj i udaljenost od najbližih naselja u sastavu Općine, ističe kako predmetne nekretnine nisu sastavni dio komunalne infrastrukture jedinice lokalne samouprave, niti od nje imaju kakve koristi. Navodi da su njegove radnje bile nužne jer na tom području nema pristupnih putova, a ni nerazvrstanih cesta koje bi održavala Općina E., a na pristupne putove koje je izgradio dolazi se s državne ceste D 59 (kojom upravljaju Hrvatske ceste d.o.o.) na području Grada K., a ne Općine E. Navodi da je u Prostornom planu uređenja Općine Ervenik („Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije“, 10/07., 9/10., i 2/18.) označeno da su magistralni vod, te ostali vodoopskrbni cjevovodi i crpna stanica tek planirani. Podnositelj ističe da je iz samih akata prostornog planiranja koji su donositelju morali biti poznati u trenutku donošenja osporavane Odluke, vidljivo da na području vjetroelektrane ne postoji osnovna komunalna infrastruktura čije je postojanje preduvjet za obvezu plaćanja komunalne naknade. Ujedno ističe da donositelj općeg akta nije uzeo u obzir da se projekti obnovljivih izvora energije u pravilu grade na relativno zabačenim područjima bez komunalne infrastrukture, te da je donesena Odluka o visini naknade za korištenje prostora koje koriste proizvodna postrojenja za proizvodnju električne energije („Narodne novine“, 84/13., 101/13., 72/15., 111/21.) kojom je uvedena zasebna naknada koja se plaća jedinicama lokalne samouprave.

2.b. Nadalje navodi da je donositelj u članku 7. Odluke pogrešno i nezakonito odredio naselja prema kojima bi pripale zone za naplaćivanje komunalne naknade, jer nije obrazloženo prema kojem kriteriju su predmetne nekretnine ušle u naselje P. (ostalo), te kako su geografska područja naselja u Općini E., i je li pri tome uzet kriterij postojanja komunalne infrastrukture i pružanja komunalne usluge. Ističe da navedeno područje nije opskrbljeno pitkom vodom, niti je opremljeno vodom prema mjesnim prilikama, na tom području se ne obavlja djelatnost odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, ne koristi se usluga odvoza otpada, jer je nije moguće organizirati, nije postavljena javna rasvjeta, a poljski put dužine 34,94 km koji vodi do objekta nije održavan, osobito zimi, a isti je izgradio podnositelj zahtjeva. Nadalje ističe da donositelj općeg akta nije primijenio kriterij namjene objekta, što je protivno odredbi članka 96. ZKG-a, te nije uredio zone prema kriterijima iz navedene odredbe, ovisno o uređenosti i opremljenosti komunalnom infrastrukturom, pa u konkretnom slučaju nisu bili ispunjeni uvjeti za određivanje obveze utvrđivanja komunalne naknade. Osim toga, osporavana Odluka protivna je i odredbi članka 59. stavka 2. ZKG-a, jer donositelj vjetroelektranu nije odredio kao drugu građevinu komunalne infrastrukture, ako bi služila za obavljanje komunalne djelatnosti. Smatra da se donošenjem osporavane odredbe članka 7. Odluke postupilo protivno odredbi članka 96. ZKG-a, čime su podnositelju povrijeđena prava i pravni interesi. Podnositelj nadalje ističe da je u konkretnom slučaju druga zona kojom je propisan koeficijent 0,70, područje

jedinice lokalne samouprave koje je samo geografski određeno uz naselje P. (ostalo), a geografsko područje ne znači da je područje i opremljeno komunalnom infrastrukturom. Zaključno ističe da postupanje donositelja općeg akta kod utvrđivanja zona razlozima geografskog položaja nije opravdano, i nije u skladu sa Zakonom, a takav stav potvrdila je i praksa ovoga Suda, u presudi poslovni broj: Usoz-75/19 od 26. studenoga 2019. Iz navedenih razloga predlaže da se ukine odredba članka 7. osporavane Odluke.

3. Donositelj u očitovanju na navode podnositelja ističe da je osporavana Odluka na snazi te predlaže da se predmetni zahtjev odbaci, jer je podnositelj zahtjeva na rješenje o komunalnoj naknadi od 25. ožujka 2023. izjavio žalbu, a koji postupak je u tijeku, pa se navedeno rješenje ne može smatrati odlukom u smislu članka 83. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., je 29/17. i 110/21., - dalje: ZUS). Smatra da se podnositelj zahtjeva poslužio pogrešnim pravnim institutom, jer sadržajno u svom zahtjevu osporava rješenje o komunalnoj naknadi, a što nije dozvoljeno u ovom upravnom sporu.

3.a. Navodi da je osporavana odredba članka 7. Odluke u cijelosti suglasna s odredbom članka 96. ZKG-a, što je vidljivo iz samog teksta osporavane odredbe. Naglašava da ZKG niti jednom svojom odredbom ne propisuje način na koji se formiraju ili definiraju pojedine zone za naplatu komunalne naknade odnosno nije propisano koje uvjete mora zadovoljiti prva zona, koje druga, treća itd., već se člankom 92. stavkom 2. ZKG-a, određuje samo minimum koji mora biti postignut tj. ostvaren da bi se za neko područje mogla utvrditi komunalna naknada. Nadalje navodi da odredba članka 96. stavka 2. ZKG-a, propisuje da prva zona predstavlja područja jedinice lokalne samouprave koja su najbolje uređena i opremljena komunalnom infrastrukturom, a što onda implicira da se druga i treća zona odnose na ona područja koja su slabije uređena i opremljena. Navodi da je u cijelosti poštivao zakonske odredbe i zone predvidio prema uređenosti i opremljenosti područja, što je jasno vidljivo iz teksta odredbe članka 7. Odluke. Donositelj pojašnjava da su područja koja su razvrstana u prvoj zoni bolje opremljena od područja druge zone, pa je tako razvidno da je predio B. opremljen, kao i predio R. uz D59 i dio P. uz D1 u cijelosti javnim cestama, nerazvrstanim cestama i putovima (koji su najvećoj mjeri asfaltirani) koje u cijelosti održava jedinica lokalne samouprave, dostupnom niskonaponskom električnom mrežom, javnom rasvjetom, vodovodnom mrežom, vrši se odvoz komunalnog otpada, održavaju se zelene površine itd. Nadalje ističe da su područja druge zone redom opremljena nerazvrstanim cestama i putovima (pretežno asfaltirani) koje održava jedinica lokalne samouprave, niskonaponskom električnom mrežom, javnom rasvjetom, voda se dostavlja pretežno cisternama, održavaju se javne površine na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, vrši se odvoz komunalnog otpada, dok je područje treće zone opremljeno nerazvrstanim cestama i putovima (u manjoj mjeri asfaltirani nego u drugoj zoni) koje održava jedinica lokalne samouprave, niskonaponskom električnom mrežom rjeđe raspoređenom, ali i dalje postojećom, javnom rasvjetom, vrši se odvoz komunalnog otpada, a voda se dostavlja isključivo cisternama. Na cjelokupnom području Općine E. uslugu održavanja čistoće javnih površina i odvoza komunalnog otpada pruža komunalno poduzeće K. d.o.o., kojem Općina E. plaća tu uslugu. Ističe da sve tri zone koje su različito opremljene zadovoljavaju spomenuti minimum opremljenosti iz članka 92. stavka 2. ZKG-a, odnosno na svim područjima koja su obuhvaćena pojedinim zonama jedinica lokalne samouprave pruža zakonski

minimum da bi se komunalna naknada uopće mogla obračunata, te u prilog svojim navodima dostavlja Građevnu knjigu redovnog održavanja nerazvrstanih cesta na području Općine E., račune plaćanja javne rasvjete, vode i odvoza komunalnog otpada, te bankovni izvadak.

3.b. U odnosu na navode podnositelja zahtjeva ističe kako se za predmetno područje, do ulaza u obuhvat vjetroparka pružaju i omogućene su komunalne usluge. Na područje vjetroparka pristupa se nerazvrstanim cestama koje održava i o kojima brine jedinice lokalne samouprave. Nerazvrstane ceste (dalje: NC) koje Općina održava i koje investitor koristi do ulaska u vjetropark (iz Registra nerazvrstanih cesta Općine E. od siječnja 2015. kojeg dostavlja) su: zaseok D. (R.), NC 267, zaseok V. (M. P.) do centra naselja P. kod kapelice, NC 208, k. D. (P.) do zaseoka P. (M. P.), NC 116. Ističe da je gradnja pristupnih putova koji su izgrađeni od strane investitora i služe isključivo investitoru predviđena i odobrena na način da se ista ima priključiti na postojeće nerazvrstane ceste te su na taj način i izdani Posebni uvjeti od strane Županijske uprave za ceste Š.-k. županije, klasa: 340-09/08-05/40, urbroj: 345-08-02 od 10. travnja 2008. Nadalje navodi da se javna rasvjeta nalazi na cjelokupnom području koje okružuje vjetropark. Naime, na ulazu u vjetroelektranu uz državnu cestu D1 u naselju P. te uz Županijsku cestu 6054 koja prolazi kroz naselja R. i M. P., nalaze se stupovi s javnom rasvjetom koja je u funkciji i koja se redovito održava, što je vidljivo iz dokaza o plaćanju javne rasvjete. Ističe da vodovodne mreže u većini područja druge zone nema te se doprema autocisternama preko lokalnog DVD-a, kako građanima, tako i poslovnim subjektima, što je vidljivo iz računa o plaćanju. Nadalje navodi da kroz VE K. P. prolazi dalekovod K.-B. ispod kojeg je neposredno izgrađena trafostanica u sklopu tog projekta za isporuku električne energije u elektro-sustav. Niskonaponska električna mreža je dostupna nadomak obuhvata vjetroparka, i investitor ima mogućnost po potrebi se priključiti na niskonaponsku električnu mrežu. Navodi da mu je poznato da podnositelj zahtjeva za svoje potrebe koristi struju proizvedenu unutar vjetroparka, međutim, ima mogućnost priključiti se na niskonaponsku električnu mrežu. Za potrebe VE K. P. redovito je vršen odvoz komunalnog otpada preko komunalnog poduzeća K. d.o.o., čiji odvoz financira Općina E., a po zahtjevu, tj. potrebi se i dalje vrši.

3.c. Donositelj ističe da nije osnovana tvrdnja podnositelja zahtjeva da je na područje vjetroelektrane moguće pristupiti samo pristupnim putovima koje je podnositelj sam izgradio. Pojašnjava da se na područje predmetnog vjetroparka kao cjeline odnosno građevine za koju je izdana građevinska i uporabna dozvola dolazi upravo nerazvrstanim cestama odnosno putovima koji postoje i vidljivi su na licu mjesta i održava ih jedinica lokalne samouprave, a vjetropark se sastoji od 48 vjetroagregata, mreže komunikacijskih putova koji povezuju pojedini vjetroagregat, trafostanice i pripadajuće zemljište na obuhvatu preko 2000 hektara. Pristupni putovi do pojedinog vjetroagregata koje je izgradio podnositelj zahtjeva kao investitor nisu pristupni putovi iz članka 92. stavka 2. ZKG-a, već su ti putovi zapravo dijelovi građevine za koju se obračunava komunalna naknada, dakle, pristupni putovi o kojima govori investitor su građevine za koje je investitor ishodio lokacijsku, građevinsku i uporabnu dozvolu i sastavni su dio projekta, te se nalaze unutar obuhvata projekta. Što se tiče pozivanja podnositelja zahtjeva na ugovore o zasnivanju prava služnosti i odluke javnopравnih tijela u pogledu služnosti, ističe kako se radi o dokumentaciji koja je investitoru služila za dokazivanje pravnog interesa za dobivanje dozvola za predmetne komunikacijske putove, a što potvrđuje navode

donositelja da se ne radi o putovima kojima se pristupa do samog vjetroparka, već o putovima koji su dio projekta investitora. Konačno, i sam projektant je predmetne putove koji služe za komunikaciju od pojedinog vjetroagregata iskazao u obračunu za potrebe plaćanja komunalne naknade. Iz navedenih razloga predlaže da se zahtjev odbaci, a podredno odbije.

4. U skladu s odredbom članka 6. ZUS-a, podnositelju zahtjeva dostavljeno je očitovanje donositelja, kao i prilozi na koje se poziva donositelj u svom očitovanju. Podnositelj zahtjeva se očitovao na navode donositelja u bitnome navodeći da žalbeni postupak u tijeku ne sprječava podnošenja zahtjeva za ocjenu zakonitosti osporavane odluke. Navodi da su netočni navodi donositelja da bi nerazvrstane ceste na koje se poziva ulazile u vjetropark P. i to u sustavu komunalne infrastrukture Općine E., jer radi čega bi podnositelj zahtjeva u tom slučaju bio dužan graditi pristupne putove koje sam održava. Podnositelj zahtjeva ostaje kod svojih navoda da se na području gdje se nalazi njegova nekretnina ne obavljaju komunalne djelatnosti.

5. Prije svega je potrebno istaknuti da podnositelj zahtjeva svojim navodima osporava i pojedinačnu odluku, rješenje od 25. ožujka 2022., kojim mu je utvrđena obveza plaćanja komunalne naknade, navodeći razloge zbog kojih smatra da nije u obvezi platiti komunalnu naknadu. Međutim, u ovom upravnom sporu ne ocjenjuje se zakonitost pojedinačne odluke i povrede subjektivnih prava, već se sukladno odredbi članka 3. stavka 2. ZUS-a, ocjenjuje zakonitost općeg akta jedinice lokalne samouprave. U odnosu na navod donositelja kojim predlaže da se zahtjev odbaci, ističe se da je podnositelj uz zahtjev priložio pojedinačnu odluku čime je postupio sukladno odredbi članka 83. stavka 1. ZUS-a, te iz podataka spisa nije vidljivo da bi dostavljena pojedinačna odluka bila poništena.

6. Na temelju članka 95. ZKG-a i članka 29. Statuta Općine Ervenik ("Službeni vjesnik Šibensko-kninske županije", 13/01., 4/06., 10/09., 12/15. i 2/16.- dalje Statut) Općinsko vijeće Općine Ervenik dana 28. veljače 2019. donijelo je osporavanu odluku.

7. *Članak 7. osporavane Odluke glasi:*

*U Općini Ervenik određuju se ukupno tri zone za naplaćivanje komunalne naknade, i to:*

*1. (prva), 2. (druga), 3. (treća) Zona.*

*1. (prva) Zona obuhvaća naselja: Ervenik (Butiga), Radučić (uz D59), Pađene (uz D1).*

*2. (druga) Zona obuhvaća naselja: Ervenik (ostalo), Mokro Polje, Radučić (ostalo) i Pađene (ostalo).*

*3. (treća) Zona obuhvaća naselja: Oton.*

8. Odredbom članka 95. stavka 1. ZKG-a, propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se određuje: 1. područja zona u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada, 2. koeficijent zone (Kz) za pojedine zone u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada, 3. koeficijent namjene (Kn) za nekretnine za koje se plaća komunalna naknada, 4. rok plaćanja komunalne naknade, 5. nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju plaćanja komunalne naknade, i 6. opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade.

9. Odredbom članka 26. Statuta propisano je da općinsko vijeće kao predstavničko tijelo donosi akte u okviru svojih prava i dužnosti, te obavlja druge poslove, u skladu sa zakonom i Statutom.

10. Prema odredbi članka 92. stavka 1. ZKG-a, komunalna naknada plaća se za 1. stambeni prostor, 2. garažni prostor, 3. poslovni prostor, 4. građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti i 5. neizgrađeno građevinsko zemljište. 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 (stavak 2.)

11. U konkretnom slučaju mjerodavna je i odredbom članka 96. stavka 1. ZKG-a, kojom je propisano da se područja zona u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna infrastruktura određuju s obzirom na uređenost i opremljenost područja komunalnom infrastrukturom. Prva zona je područje jedinice lokalne samouprave koje je najbolje uređeno i opremljeno komunalnom infrastrukturom (stavak 2.). Koeficijent (Kz) najviši je za prvu zonu i iznosi 1,00 (stavka 3.).

12. Iz odredbi ZKG-a, proizlazi pravo jedinice lokalne samouprave da odlukom o komunalnoj naknadi na svom području odredi zone u kojima se naplaćuje komunalna naknada, a za koji dio područja istom odlukom propisuje i koeficijent zone (Kz) bitan za izračun iznosa komunalne naknade s obzirom na uređenost i opremljenost područja komunalnom infrastrukturom. Međutim, odredbama ZKG-a, nisu propisani standardi opremanja komunalnom infrastrukturom pojedinih zona, jer to ovisi o uvjetima i pogodnostima područja pojedine jedinice lokalne samouprave, pa je za utvrđivanje obveze plaćanja komunalne naknade odlučno da se nekretnine nalaze na području na kojem postoji propisani minimum komunalne infrastrukture. Dakle, kod određivanja zona samo je za prvu zonu propisano da se radi o području koje je najbolje uređeno i opremljeno komunalnom infrastrukturom, dok se ostale zone odnose na područja koja su slabije uređena komunalnom infrastrukturom.

13. Slijedom navedenog, te dokumentacije spisa predmeta, proizlazi da je donositelj u članku 7. Odluke odredio tri zone s obzirom na uređenost i opremljenost svog područja komunalnom infrastrukturom, pri čemu je vidljivo da i na području druge Zone Pađene (ostalo) na kojem se nalazi nekretnina podnositelja zahtjeva postoji komunalna infrastruktura, te se do ulaza u obuhvat vjetroparka pružaju odnosno omogućene su komunalne usluge. Dakle, suprotno navodima podnositelja, iz podataka spisa predmeta proizlazi da se području vjetroparka pristupa nerazvrstanim cestama koje održava donositelj, da postoji javna rasvjeta koja se nalazi na cjelokupnom području koje okružuje vjetropark, da je na tom području omogućena opskrba vodom (cisternama), da je niskonaponska električna mreža dostupna nadohvat vjetroparka, da se vrši odvoz komunalnog otpada, te da se održavaju javne površine. U odnosu na navode podnositelja ističe se da iz podataka spisa predmeta proizlazi da su pristupni putovi izgrađeni unutar obuhvata njegove nekretnine, te su priključeni na nerazvrstane ceste koje održava jedinica lokalne samouprave, što je jedan od uvjeta za utvrđivanje zone u kojoj se naplaćuje komunalna naknada.

14. Neosnovano je pozivanje podnositelja na Odluku o visini naknade za korištenje prostora koje koriste proizvodna postrojenja za proizvodnju električne energije, kojom je propisano plaćanje naknade za proizvodnju električne energije

jedinicama lokalne samouprave, jer plaćanje te naknade ne isključuje obvezu utvrđivanja i plaćanja komunalne naknade propisane odredbama ZKG-a. Ujedno, neosnovano je i pozivanje na presudu ovoga Sud, jer se ista temelji na drukčijim činjeničnim i pravnim utvrđenjima.

15. Slijedom svega navedenog proizlazi da osporavana odredba članka 7. Odluke nije u nesuglasju s mjerodavnim odredbama ZKG-a.

16. Trebalo je stoga temeljem odgovarajuće odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučiti kao u izreci

U Zagrebu, 27. ožujka 2024.

Predsjednica vijeća:  
Blanša Turić, v.r.