

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

Poslovni broj: Usoz-84/2014-5

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 sudaca toga suda Gordane Marušić-Babić predsjednice vijeća, Sanje Otočan, Dijane Vidović, 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 S. K., I. P. i B. P. svi iz S., na sjednici održanoj 29. svibnja 2015.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelji su 19. rujna 2014. podnijeli zahtjev za ocjenu zakonitosti članka 9. i članka 13. stavka 1. Odluke o komunalnom doprinosu Općine M.–K. („Službeni vjesnik Šibensko–kninske županije“, broj 6/06. i 11/10., 12/10., 11/11., 15/11. i 7/12. – dalje: Odluka) smatrajući ih nesuglasnim s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Uz zahtjev dostavljeno je rješenje Š.–k. županije, Općine M.–K., Jedinstvenog upravnog odjela, klasa: UpI-361-03/14-61, urbroj: 2182/18-04/14-10-06 od 25. kolovoza 2014., doneseno na temelju osporavane Odluke, a kojim je podnositeljima utvrđen komunalni doprinos za izgradnju stambenog objekta na čest.zem.1682/1,2,3 i 4 k.o. M.-B. u iznosu od 67.610,40 kuna, s time da je odobreno plaćanje komunalnog doprinosa u šest jednakih obroka na način naveden u točki 3. izreke tog rješenja.

Podnositelji navode da su naznačene odredbe Odluke o komunalnom doprinosu suprotne odredbi članka 31., a u svezi s člancima 29. i 30. Zakona o komunalnom gospodarstvu jer se u članku 13. stavku 1. Odluke obveznici komunalne naknade, fizičke osobe, različito tretiraju u upravnom postupku pa se investitori s prijavljenim prebivalištem u Općini M.–K. oslobađaju plaćanja komunalnog doprinosa u iznosu od 75% od obračunate naknade po osobnom kriteriju tj. kriteriju prijavljenog prebivališta od 10 godina na području općine, koji kriterij Zakon o komunalnom gospodarstvu ne predviđa niti daje mogućnost da se takav kriterij uvede odlukama lokalnih vlasti. Ističu nezakonitost sadržanu i u odredbi članka 9. Odluke vezano uz obročnu otplatu komunalne naknade, gdje se također kao kriterij uvodi prebivalište i sjedište te temeljem takovog nezakonitog kriterija domaći investitori stječu znatno povoljnije uvjete obročne otplate u odnosu na druge. Podnositelji se pozivaju na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Usoz-342/2013 od 28. ožujka 2014. navodeći da su istom ukinute nezakonite odredbe odluke lokalne

samouprave jer je ocijenjeno da osobni kriteriji koji se odnose na status investitora nisu u suglasnosti sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Predlažu da Sud ukine kao nezakonite odredbe članka 13. stavka 3. i članka 9. osporavane Odluke, a podredno da prije donošenja presude donese odluku o odgodi primjene navedenih članaka Odluke iz razloga sprečavanja nastanka štete obveznicima plaćanja komunalne naknade jer odgovni učinak nije suprotan javnom interesu suglasno članku 26. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima.

Donositelj osporenog općeg akta je u očitovanju na zahtjev u bitnom istaknuo da je osnovna odrednica i temelj uvođenja osobnog kriterija – prebivališta u sporni članak 13. Odluke bila Odluka Ustavnog suda broj: U-II-577/2002 od 12. ožujka 2003., te da su razlozi uvođenja tog kriterija višestruki i primjenjuju se u gotovo svim općinama u okruženju, a sastoje se u tome da je domicilno stanovništvo godinama ulagalo u izgradnju komunalne infrastrukture novčanim davanjima u vidu samodoprinosu, ustupanjem dijela ili u cijelosti svojih zemljišnih čestica za potrebe izgradnje cesta ili drugih objekata komunalne infrastrukture, da su porezi i sva porezna davanja vezana uz mjesto prebivališta, izuzev poreza na kuće za odmor, pa da se stoga i prihod ostvaren od iznajmljivanja objekata namijenjenih za turizam, temeljem Općeg poreznog zakona uplaćuju prema mjestu prebivališta a ne prema mjestu gdje je prihod od iznajmljivanja nekretnine ostvaren, čime općine neopravdano gube dio prihoda tim prije što je više od 50% objekata na području općine namijenjeno za iznajmljivanje u vlasništvu osoba koje nemaju prebivalište na području općine u kojoj taj prihod ostvaruju, kao i da se naknada za razvoj kao namjensko davanje uvedeno za izgradnju sustava, plaća u iznosu dodatnih 4 kn/m<sup>3</sup> utrošene vode iz čega proizlazi da iz te osnove oni koji imaju prebivalište i stalno žive na području općine znatno više izdvajaju za izgradnju tog dijela infrastrukture nego li oni koji tu borave samo povremeno tijekom turističke sezone. Smatra osim toga da je osobni kriterij „prebivalište“ posredno normiran Zakonom o otocima a dijelom je potvrđen navedenom Odlukom Ustavnog suda. Navodi da, bez obzira na osporavanu odredbu članka 13. Odluke, pri izračunu iznosa komunalnog doprinosa za podnositelje nisu povrijeđene ili prekoračene ovlasti odnosno da je komunalni doprinos izračunat i određen u zakonom predviđenom mogućem iznosu.

Zahtjev nije osnovan.

Osporavane odredbe Odluke glase:

*„Članak 13. stavak 1.*

*Fizička osoba u funkciji investitora, koja ima prebivalište na području Općine Murter najmanje 10 godina računajući od dana dostave projektna dokumentacije Jedinostvenom upravnom odjelu Općine Murter, a što se dokazuje uvjerenjem nadležnog državnog tijela, ima jednokratno pravo na djelomično oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa u visini od 75% od obračuna te vrijednosti komunalnog doprinosa ukoliko gradi stambeni objekt odnosno dograđuje, nadograđuje ili rekonstruira postojeću građevinu koja se smatra obiteljskom kućom sukladno propisima o građenju, uz uvjet da iste nisu namijenjene prodaji.*

*Članak 13. stavak 3.*

*Invalidi Domovinskog rata sa 20% i većim invaliditetom i sudionici Domovinskog rata koji su u postrojbama Oružanih snaga Republike Hrvatske ili Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske proveli najmanje jednu godinu, te uža obitelj poginulog branitelja, a koji imaju prebivalište na području Općine Murter–Kornati, oslobađaju se 90% iznosa komunalnog doprinosa za prvu stambenu jedinicu potrebnu za rješavanje stambenog problema njihove obitelji, ako ta stambena jedinica nije veća od 600,00 m<sup>3</sup>.*

*Članak 9.*

*Komunalni doprinos plaća se u korist proračuna Općine Murter–Kornati, u roku od 15 dana*

*od dana konačnosti rješenja o obvezi plaćanja komunalnog doprinosa.*

*Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka, temeljem pismenog zahtjeva obveznika komunalnog doprinosa, može se odobriti plaćanje u obrocima i to:*

- a) do najviše 12 obroka unutar 2 godine od dana konačnosti rješenja za*
  - stanovnike sa 10 i više godina prebivališta*
  - pravne osobe sa 5 i više godina sjedišta u Općini Murter–Kornati*
  - invalide Domovinskog rata iz članka 13. stavka 3. ove Odluke*
- b) do najviše 6 obroka unutar 1 godine od dana konačnosti rješenja za sve ostale obveznike.*

*Prvi obrok dospijeva u roku od 15 dana od dana konačnosti rješenja o obvezi plaćanja komunalnog doprinosa, a ostali obroci svaki po proteku 2 mjeseca u odnosu na dan dospijuća prethodnog obroka.*

*Na nepravodobno uplaćene iznose komunalnog doprinosa plaćaju se zatezne kamate u visini propisanoj za nepravovremeno uplaćene javne prihode.*

*Iznimno od odredbe stavka 2. ovog članka, za stambene objekte tipa apartmani ili kada je investitor trgovačko društvo koje je registrirano za prodaju i kupnju nekretnina, ne može se odobriti obročna otplata komunalnog doprinosa. “*

Prema odredbi članka 31. stavka 1., 2., 3. i 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13. i 147/14. – u daljnjem tekstu: Zakon), 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 uređenja komunalne infrastrukture utvrđenih programom iz članka 30. stavka 4. tog Zakona.

Odredbom stavka 7. navedenog članka Zakona propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom doprinosu kojom obvezno utvrđuje, između ostalog: način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa i 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 komunalnog doprinosa (alineja 3., 4. i 5.).

Iz odredaba Zakona o komunalnom gospodarstvu razvidno je da je komunalni doprinos isključivo prihod proračuna jedinice lokalne samouprave te je uređenje komunalnog doprinosa stavljeno u nadležnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Nadalje, nesporno je da je jedinica lokalne samouprave ovlaštena utvrditi način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa, kao i razloge zbog kojih se može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa sukladno citiranoj odredbi članka 31. stavka 7. alineje 3. i 4. Zakona, pa Sud ocjenjuje da se donositelj osporenog općeg akta pri određivanju uvjeta za oslobođenje i načina plaćanja kretao u okviru zakonskih ovlasti.

Iz osporavane Odluke razvidno je da je Općinsko vijeće Općine M.-K. u Glavi VII Odluke utvrdilo osnove za potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa u članku 11. te mogućnost odobravanja potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa u slučaju građenja poslovnih objekata u članku 12. Odluke. U odredbi članka 13. stavka 3. Odluke propisani su uvjeti za djelomično oslobađanje iznosa komunalnog doprinosa za posebne kategorije osoba u funkciji investitora (invalidi Domovinskog rata, sudionici Domovinskog rata, uža obitelj poginulog branitelja), s time da je jedan od dodatnih uvjeta i prebivalište na području Općine M.–K., dok je u stavku 1. navedenog članka Odluke kao osnova za jednokratno pravo na djelomično

oslobođanje od plaćanja komunalnog doprinosa propisano prebivalište na području općine od najmanje 10 godina.

Polazeći od činjenice da je autonomno pravo jedinice lokalne samouprave utvrđivati uvjete i razloge za djelomično ili potpuno oslobođanje od plaćanja komunalnog doprinosa, kao i način i rokove plaćanja, kada se radi o sredstvima koja čine izvorni prihod proračuna te jedinice, te da su u osporavanim odredbama Odluke ti uvjeti jasno propisani na zakonom utvrđeni način i primjenjuju se na sve podnositelje jednako, Sud ocjenjuje da su osporene odredbe Odluke suglasne citiranim odredbama Zakona, imajući u vidu i da su predviđeni izvori sredstava iz kojih će se namiriti razlika do koje je došlo zbog djelomičnog oslobođenja od plaćanja komunalnog doprinosa (članak 15. Odluke), što je Zakonom o komunalnom gospodarstvu propisano kao jedino zakonsko ograničenje pri utvrđivanju tih uvjeta (članak 31. stavak 7. alineja 5.). Stoga propisivanje vremenskog trajanja prebivanja na području Općine M., kao jedne od osnova za određivanje načina i rokova plaćanja te za potpuno ili djelomično oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa, zakonitost koje osnove podnositelji osporavaju u svom zahtjevu, ne izlazi iz okvira utvrđenih člankom 31. stavkom 7. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Napominje se da odredbama općeg akta (članak 7. stavak 2. Odluke o komunalnom doprinosu Općine J.) koje su bile predmet ocjene zakonitosti u presudi ovoga Suda broj: Usov-342/13, na koju se podnositelji u zahtjevu pozivaju, nije uređeno oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa, te se razlozi na kojima je utemeljena odluka Suda u tom predmetu ne mogu primijeniti na ocjenu zakonitosti osporenih odredbi.

S obzirom na izneseno, Sud ocjenjuje da osporavane odredbe članka 9. i 13. Odluke nisu nesuglasne sa Zakonom, te kako je predmet objektivnog upravnog spora samo ocjena zakonitosti općeg akta, valjalo je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12. i 152/14.) odbiti zahtjev kao neosnovan.

S obzirom na odluku u meritumu, Sud nije našao osnove za odlučivanje o obustavi izvršenja osporenog akta u smislu članka 85. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagrebu, 29. svibnja 2015.

Predsjednica vijeća  
Gordana Marušić-Babić, v.r.