NN 93/2021 (25.8.2021.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-65/21-3 od 11. lipnja 2021.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

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 K., K., na sjednici vijeća održanoj 11. lipnja 2021.

presudio je

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 P. J. 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 P. J. 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.