NN 110/2018 (7.12.2018.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3019/2018 i U-I-3337/2018 od 30. listopada 2018. i Izdvojeno mišljenje suca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2138

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Rajko Mlinarić i Goran Selanec, odlučujući o zahtjevima za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 30. listopada 2018. donio je

ODLUKU

I. Ukida se članak 92. stavak 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine« broj 68/18.).

II. Odbijaju se zahtjevi za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 77. stavka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine« broj 68/18.).

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Na sjednici održanoj 13. srpnja 2018. Hrvatski sabor donio je Zakon o komunalnom gospodarstvu (u daljnjem tekstu: ZoKG). Proglasila ga je predsjednica Republike Hrvatske odlukom od 19. srpnja 2018. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 68 od 27. srpnja 2018. Stupio je na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

2. Ustavnom sudu podnesena su na temelju članka 36. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) dva zahtjeva za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 77. stavka 4. i članka 92. stavka 5. ZoKG-a.

Redoslijedom zaprimanja u Ustavnom sudu, zahtjeve su podnijeli Općinsko vijeće Općine Rakovica, po predsjedniku Općinskog vijeća, Zoranu Luketiću i Gradsko vijeće Grada Slunja, po predsjedniku Gradskog vijeća, Ivanu Bogoviću.

2.1. Člankom 36. Ustavnog zakona propisano je:

»Članak 36.

(1) Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u skladu s Ustavom, ima pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba s Ustavom.

(2) O zahtjevu iz stavka 1. ovog članka Ustavni sud dužan je odlučiti po hitnom postupku, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.«

Člankom 1. ZoKG-a definiran je predmet uređenja tog zakona. Članak 1. ZoKG-a glasi:

»Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuju načela komunalnog gospodarstva, obavljanje i financiranje komunalnih djelatnosti, građenje i održavanje komunalne infrastrukture, plaćanje komunalnog doprinosa i komunalne naknade, održavanje komunalnog reda i druga pitanja važna za komunalno gospodarstvo.«

Iz citirane zakonske odredbe razvidno je da je temeljni predmet uređenja ZoKG-a uređenje sustava komunalnog gospodarstva i obavljanja komunalnih djelatnosti, kao poslova iz lokalnog samoupravnog djelokruga, zbog čega je Ustavni sud utvrdio da ZoKG predstavlja zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u smislu članka 36. stavka 1. Ustavnog zakona.

2.2. Podnositelji zahtjeva smatraju da su osporeni članci 77. stavak 4. i 92. stavak 5. ZoKG-a nesuglasni s člancima 3., 4. stavkom 1., 5., 14. stavkom 2., 48. stavkom 2., 51., 129.a stavkom 1. i 131. stavkom 1. Ustava.

3. Na temelju članka 42. stavka 1. Ustavnog zakona zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom dostavljen je na očitovanje Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, koje je 1. listopada 2018. dostavilo traženo očitovanje aktom klasa: 363-01/18-02/72, ur. broj: 531-01-18-2 od 18. rujna 2018. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva).

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

4. Osporeni članak 77. stavak 4. ZoKG-a glasi:

»Članak 77.

(...)

(4) Komunalni doprinos ne plaća se za građenje i ozakonjenje:

1. komunalne infrastrukture i vatrogasnih domova

2. vojnih građevina

3. prometne, vodne, pomorske, komunikacijske i elektroničke komunikacijske infrastrukture

4. nadzemnih i podzemnih produktovoda i vodova

5. sportskih i dječjih igrališta

6. ograda, zidova i potpornih zidova

7. parkirališta, cesta, staza, mostića, fontana, cisterna za vodu, septičkih jama, sunčanih kolektora, fotonaponskih modula na građevnoj čestici ili obuhvatu zahvata u prostoru postojeće građevine ili na postojećoj građevini, koji su namijenjeni uporabi te građevine

8. spomenika.«

Članak 92. ZoKG-a u mjerodavnom dijelu glasi (osporeni stavak istaknuo Ustavni sud):

»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.

(...)

(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.«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA

5. Podnositelji zahtjeva gotovo istovjetnom argumentacijom obrazlažu stajalište o nesuglasnosti osporenih članaka ZoKG-a s Ustavom. Smatraju da osporeni članci ZoKG-a nisu u suglasnosti s člancima 3., 4. stavkom 1., 5., 14. stavkom 2., 48. stavkom 2., 51., 129.a stavkom 1. i 131. Ustava.

Naime, osnovni je prigovor podnositelja zahtjeva da je osporenim člancima povrijeđeno pravo jedinca lokalne samouprave na ostvarivanje vlastitih prihoda kojima jedinice lokalne samouprave slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svog djelokruga, a čija je mogućnost naplate nakon donošenja ZoKG-a izostala. Također, smatraju da Republiku Hrvatsku, kao nositelja vlasničkih prava i ovlaštenja, osporeni članak 92. stavak 5. ZoKG-a stavlja u znatno povoljniji položaj u odnosu na ostale vlasnike nekretnina jer ju oslobađa plaćanja komunalne naknade.

Podnositelji zahtjeva smatraju da prema članku 78. i članku 95. ZoKG-a jedino predstavničko tijelo ima ovlaštenje odlučivati o komunalnim doprinosima i komunalnim naknadama kao i uvjetima i razlozima zbog kojih se može odobriti djelomično ili potpuno oslobođenje od plaćanja komunalnih doprinosa i komunalnih naknada.

Naime člankom 78. stavkom 1. ZoKG-a propisano je:

»Članak 78.

(1) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnom doprinosu kojom se određuju:

1. zone u jedinici lokalne samouprave za plaćanje komunalnog doprinosa

2. jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama u jedinici lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: jedinična vrijednost komunalnog doprinosa)

3. način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa

4. opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa.

(...)«

Člankom 95. stavkom 1. točkama 5. i 6. ZoKG-a propisano je:

»Članak 95.

(1) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se određuju:

(...)

5. nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade

6. opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade.

(...)«

Pozivajući se na citirane zakonske odredbe, podnositelji zahtjeva smatraju da je navedenim zakonskim odredbama samo predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave dano ovlaštenje utvrditi koje su nekretnine, u pojedinim slučajevima, oslobođene plaćanja komunalnih doprinosa i komunalnih naknada, te da zakonodavac stoga nije mogao sam propisati koje su nekretnine oslobođene od komunalnih davanja.

Dodatno ističu da su osporene zakonske odredbe u suprotnosti i s Općim poreznim zakonom (»Narodne novine« broj 115/16.), kao i da država kao vlasnik određenih nekretnina ne može imati drugačiji pravni položaj od ostalih privatnih vlasnika nekretnina.

Konačno, predsjednik Općinskog vijeća Općine Rakovica u zahtjevu upire i na proceduru donošenja ZoKG-a, navodeći da sporni članci uopće nisu postojali u prijedlogu Zakona koji je upućen na savjetovanje, već su uneseni tek u Konačni prijedlog Zakona zbog čega je »zakonodavac svjesno i namjerno izigrao cjelokupnu javnost, sve jedinice lokalne samouprave, kao i udruge gradova i općina, jer im jednostavno nije niti dao mogućnost da se izjasne o ovim odredbama koje u prvotnom tekstu uopće nisu postojale.«.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

6. Ministarstvo u svom očitovanju na navode iz zahtjeva navelo je kako smatra da osporenim člancima ZoKG-a podnositeljima zahtjeva nije povrijeđeno pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svog samoupravnog djelokruga.

V. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

7. Za ocjenu osnovanosti navoda podnositelja zahtjeva mjerodavne su sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 3.

... vladavina prava i ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 4.

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.

Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.«

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.

Svi su pred zakonom jednaki.«

»Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.

Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.

(...)«

»Članak 51.

Svatko je dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima.

Porezni se sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti.«

»Članak 128.

Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.

Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.

Prava iz ovoga članka u Republici Hrvatskoj ostvaruju i građani Europske unije, u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije.«

»Članak 129.a

Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.«

»Članak 131.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

Država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

8. Odredbama ZoKG-a, kako je već navedeno, uređuju se načela komunalnog gospodarstva, obavljanje i financiranje komunalnih djelatnosti, građenje i održavanje komunalne infrastrukture, plaćanje komunalnog doprinosa i komunalne naknade, održavanje komunalnog reda i druga pitanja važna za komunalno gospodarstvo.

8.1. Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se, između ostalog, osigurava i građenje, odnosno održavanje komunalne infrastrukture u stanju ispravnosti, dok se građenje i održavanje komunalne infrastrukture, između ostalog, financira i iz komunalnih doprinosa i komunalnih naknada.

Obveza plaćanja komunalne naknade i komunalnog doprinosa predstavlja obvezu utvrđenu zakonom, koja nastaje pod uvjetima, također, propisanim zakonima, dok odluku o uvjetima i načinu utvrđenja plaćanja, odnosno o oslobađanju od plaćanja komunalne naknade i komunalnog doprinosa, sukladno člancima 78. i 95. ZoKG-a donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.

8.2. Kad je riječ o komunalnoj naknadi i komunalnom doprinosu, polazi se od činjenice da je sukladno Ustavu državna vlast, zakonodavna i izvršna, ograničena ustavnim jamstvom prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (članak 4. stavak 1., članak 128. stavak 1. Ustava).

Poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i način njihova financiranja definirani su člancima 129.a i 131. Ustava. Izričitom odredbom članka 129.a stavka 1. Ustava, komunalne djelatnosti određene su kao poslovi iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Ti poslovi uređuju se zakonom, a radi njihova obavljanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu (članak 131. stavak 1. Ustava).

Polazeći od članka 131. stavka 1. Ustava, zadaća je Ustavnog suda u ovom postupku ispitati je li osporenim odredbama ZoKG-a došlo do uskrate ili nerazmjernog ograničenja prava jedinica lokalne samouprave na vlastite prihode.

8.3. Komunalni doprinosi i komunalna naknada novčana su javna davanja i prihodi proračuna jedinica lokalne samouprave koji se koriste za određenu namjenu, odnosno za financiranje građenja i održavanja infrastrukture, dok je građenje i održavanje komunalne infrastrukture obveza upravo jedinica lokalne samouprave. Komunalni doprinos je jednokratno novčano javno davanje koje se plaća za korištenje komunalne infrastrukture prilikom građenja ili ozakonjenja građevine i obveza je vlasnika zemljišta na kojem se gradi građevina ili se nalazi ozakonjena građevina, odnosno investitora ako je na njega pisanim ugovorom prenesena obveza plaćanja komunalnog doprinosa. Komunalna naknada je novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture i obveza je vlasnika, odnosno korisnika nekretnine iz članka 92. stavka 1. ZoKG-a.

Imajući u vidu da je ZoKG-om (članci 76. stavak 2. i 91. stavak 2.) propisano da su ova novčana davanja prihod jedinca lokalne samouprave u pravu je podnositelj kada tvrdi da su predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ovlaštena odlučivati o komunalnim naknadama i komunalnim doprinosima, što i proizlazi iz članka 131. Ustava.

Iz članaka 78. i 95. ZoKG-a razvidno je da su pitanja uređenja komunalnog doprinosa i komunalne naknade stavljena u normativnu nadležnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, dok su komunalni doprinos i komunalna naknada isključivo prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave zakonom su neposredno ovlaštene uređivati mogućnost potpunog i djelomičnog oslobađanja od dužnosti plaćanja komunalnog doprinosa i naknade, i to tako da mogu samostalno propisivati opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima pojedincima daje pravo na podnošenje zahtjeva za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa i komunalne naknade (članci 78. i 95. ZoKG-a). Jedino zakonsko izuzeće, ovlasti oslobađanja plaćanja komunalnog doprinosa i komunalne naknade sadržano je u odredbi članka 77. stavka 4. ZoKG-a, odnosno članka 92. stavka 5. ZoKG-a.