

Ustavni sud Republike Hrvatske

2.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Aldo Radolović, Duška Šarin, Miroslav Šeparović i Nevenka Šernhorst, odlučujući o zahtjevu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom i zakonom, na sjednici održanoj 21. travnja 2009. godine, donio je

ODLUKU

I. Prihvaća se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom i ukida se dio tabelarnog prikaza pod točkom 4. članka 7. Odluke o komunalnoj naknadi (»Službene novine PGŽ« broj 12/00/), koju je donijelo Općinsko vijeće Općine Fužine, u dijelu kojim su pod građevinskim zemljištem koje se koristi za obavljanje poslovne djelatnosti uvrštena akumulacijska jezera.

II. Ova Odluka objavit će se u »Narodnim novinama« i »Službenim novinama Općine Fužine«.

Obrazloženje

1. Na temelju odredbe članka 37. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99, 29/02 i 49/02 - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Upravni sud Republike Hrvatske podnio je ovom Sudu zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom članka 7. Odluke o komunalnoj naknadi (»Službene novine« broj 12/00, u daljnjem tekstu: Odluka), koju je donijelo Općinsko vijeće Općine Fužine.

1.1. Iz sadržaja zahtjeva razvidno je da u navedenom članku 7. Odluke podnositelj osporava dio tabelarnog prikaza mjerila, zona, koeficijenta zona i koeficijenta namjene za mjesečni obračun komunalne naknade, a u kojem je u točki 4. utvrđeno da se pod pojmom građevinsko zemljište koje se koristi za obavljanje poslovne djelatnosti, između ostalih naznačenih objekata, smatraju i akumulacijska jezera.

1.2. Odredbu članka 7. Odluke podnositelj zahtjeva smatra nesuglasnom odredbi članka 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine« broj 36/95, 109/95, 70/97, 128/99, 57/00 129/00 i 59/01).

Predlagatelj navodi da su »Zakonom o komunalnom gospodarstvu izričito navedene nekretnine za koje se plaća komunalna naknada, te da jedinica lokalne samouprave nije ovlaštena svojom odlukom o komunalnoj naknadi propisivati obvezu plaćanja te naknade i za prostor koji nije, između ostalih, naveden u članku 22. stavku 2. naznačenog Zakona«.

Smatrajući da je Općinsko vijeće Općine Fužine u navedenom prekoračilo zakonska ovlaštenja, podnositelj zahtjeva predlaže pokretanje postupka ocjene suglasnosti

osporene odredbe sa zakonom i s Ustavom, te njezino uklanjanje u cijelosti.

2. Na temelju odredbe članka 42. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99, 29/02 i 49/02 - pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), tijekom ustavnosudskog postupka od Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva zatraženo je i zaprimljeno pisano očitovanje o navodima prijedloga.

Zahtjev je osnovan.

3. Mjerodavne ustavne odredbe za ocjenu suglasnosti članka 7. Odluke s » Ustavom i zakonom su članak 5. i članak 137. stavak 2. Ustava, koji glase:

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 zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.

Članak 137. stavak 2.

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

Kad je predmet ustavnosudske ocjene drugi propis, koji se u pravilu donosi radi provedbe zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na temelju kojeg je donesen, a potom i s Ustavom. U postupku ocjene zakonitosti i ustavnosti takvog propisa ispituje se, stoga, je li on donesen od strane ovlaštenog tijela, zatim je li donositelj imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravna osnova donošenja), te odgovara li propis po svom sadržaju u granicama koje je odredio zakon.

4. U postupku ocjene osnovanosti zahtjeva podnositelja razmotrene su odredbe članka 22. stavaka 1., 2., 4. i 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu i odredaba članka 68. stavaka 2. i 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01 i 10/02).

4.1. Članak 22. stavci 1., 2., 4. i 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu glase:

(1) Komunalna je naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja ovih komunalnih djelatnosti:

- 1. odvodnja atmosferskih voda,*
- 2. održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina,*
- 3. održavanje javnih površina,*
- 4. održavanje nerazvrstanih cesta,*
- 5. javna rasvjeta.*

(2) Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici:

1. stambenoga prostora,
2. poslovnoga prostora,
3. garažnoga prostora,
4. građevnog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti,
5. neizgrađenoga građevnog zemljišta.

(...)

(4) *Građevnim zemljištem u smislu ovoga Zakona smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevnoga područja naselja, a na kojemu se, u skladu s prostornim planom, mogu graditi građevine za stambene, poslovne, športske ili druge namjene.*

(5) *Neizgrađenim građevnim zemljištem u smislu ovoga Zakona smatra se zemljište iz stavka 4. ovoga članka na kojemu nije izgrađena nikakva građevina ili na kojemu postoji privremena građevina za čiju izgradnju nije potrebno odobrenje za gradnju. Neizgrađenim građevnim zemljištem smatra se i zemljište na kojemu se nalaze ostaci nekadašnje građevine.*

Komunalna naknada, dakle, plaća se za navedene nekretnine koje se nalaze unutar građevinskog područja (naselja), kao i za stambeni i poslovni prostor izvan građevinskog područja, a na kojem se između ostalih obavljaju i sljedeće komunalne djelatnosti: održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta i javna rasvjeta. Nekretnine za koje se plaća komunalna naknada moraju imati cestovni pristup, opremu objektima za opskrbu električnom energijom i vodom sukladno mjesnim prilikama, te moraju biti i sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

4.2. Članak 68. stavci 2. i 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi glase:

(2) *Prihodi jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni s poslovima koje obavljaju njihova tijela u skladu sa zakonom.*

(3) *Prihodi jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave su:*

1. *općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,*
2. *prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,*
3. *prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice,*
4. *prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo,*
5. *novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,*
6. *udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom,*
7. *sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,*
8. *drugi prihodi određeni zakonom.*

5. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Fužine na temelju članka 20. Zakona o komunalnom gospodarstvu i članka 22. Statuta Općine Fužine (»Narodne novine« broj 13/94).

U članku 1. Odluke propisano je, između ostaloga, da se tom Odlukom utvrđuju uvjeti, način i mjerila za plaćanje komunalne naknade na području Općine Fužine, i to za naselja u Općini Fužine u kojima se plaća komunalna naknada, područja zona u Općini Fužine, koeficijent zona (Kz) za pojedine zone i koeficijenti namjene (Kn) za poslovni prostor, ali i za građevinsko zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslova i djelatnosti.

5.1. Analizirajući normativni sadržaj članka 22. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Ustavni sud napominje da se komunalna naknada plaća radi financiranja obavljanja usluga (komunalnih djelatnosti) koje su od životnog značenja za stanovništvo određenog područja, odnosno za njihov život i rad.

Plaćanje komunalne naknade (bilo stvarno ili potencijalno u slučaju neizgrađenog građevinskog zemljišta), vezano je uz nekretnine u kojima (ili na kojima) se odvija život i rad stanovništva određenog naseljenog područja. Obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz komunalne naknade izravno utječe na vrijednost nekretnine koja služi pružanju komunalnih usluga, a samim time i na kvalitetu života, odnosno rada koji se odvija na toj nekretnini.

Nekretnina koja služi obavljanju komunalne djelatnosti, odnosno koja služi za pružanje komunalnih usluga, ne bi se mogla niti koristiti bez plaćanja komunalne naknade (uopće ili na određenoj razini kvalitete korištenja) za svrhu za koju je i izgrađena.

5.2. Odredbama članaka 8. i 9. Zakona o vodama (»Narodne novine« broj 107/95 i 150/05, između ostalog, propisano je da su akumulacijska jezera vodne građevine koje čine tehničku, odnosno tehnološku cjelinu i mogu poslužiti za uređenje vodotoka i zaštitu od djelovanja voda. U tehničko-tehnološkom i gospodarskom smislu, te po prirodi stvari akumulacijska jezera nisu dio građevinskog zemljišta u smislu odredbe članka 22. stavka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu, a djelatnost vezana za iskorištavanje akumulacijskog jezera ne može podlijevati obvezi plaćanja komunalne naknade.

Akumulacijsko jezero po svojoj je prirodi prirodno dobro, a njegov nastanak nije rezultat isključive ljudske aktivnosti već je potpomognut prirodnim procesom.

Nakon nastanka, akumulacijsko jezero ne mora se koristiti isključivo za jedinu svrhu već ga može koristiti više korisnika na različite načine, ovisno o djelatnostima kojima se bave (proizvodnja električne energije, vodoopskrba, turizam, sport, navodnjavanje poljoprivrednih površina i dr.).

5.3. Člankom 68. stavkom 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određene su vrste prihoda jedinica lokalne samouprave, odnosno područne (regionalne) samouprave. Točkom 8. navedene zakonske odredbe propisano je da, pored taksativno nabrojanih izvora prihoda, te jedinice mogu ostvarivati i druge prihode utvrđene zakonom.

Jedinice lokalne i područne samouprave, dakle, u prikupljanju prihoda ograničene su zakonom pa se propisivanje plaćanja komunalne naknade za akumulacijska jezera, kako je to učinjeno osporenim dijelom članka 7. Odluke, ukazuje protivno i navedenom članku 68. stavku 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Slijedom istaknutog, osporeni dio članka 7. Odluke Ustavni sud utvrđuje nesuglasnim ustavnim i zakonskim odredbama koje su u točkama 2. i 2.1. obrazloženja ove odluke navedene kao mjerodavne u konkretnom slučaju.

6. Zbog toga je, na temelju članka 128. alineje 2. Ustava i članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, donesena odluka kao pod točkom I. izreke.

Odluka o objavi iz točke II. izreke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-II-2688/2008
Zagreb, 21. travnja 2009.

Predsjednica
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Zamjenica glavnog tajnika Ustavnog suda
za ustavnosudsko poslovanje
Vladimira Vodanović, v.r.