



## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-1272/2014

Zagreb, 18. ožujka 2015.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci, Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, u postupku koji su ustavnom tužbom pokrenuli BREŠKIĆ d.o.o. iz Sesveta, Antonija Breškić i Božica Breškić, obje iz Sesveta, koje zastupa Mislav Ivanišević, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 18. ožujka 2015. donio je

### **O D L U K U**

Ustavna tužba se odbija.

### **O b r a z l o ž e n j e**

#### **I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM**

1. Ustavnu tužbu podnositelji su podnijeli protiv presude Upravnog suda u Rijeci (u daljnjem tekstu: Upravni sud), broj: 7 Usl-1206/12-30 od 31. siječnja 2014. (u daljnjem tekstu: osporena presuda).

Izreka osporene presude Upravnog suda glasi:

"I. Poništava se rješenje Istarske županije, Upravnog odjela za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu KLASA: UP/II-363-03/12-01/64, URBROJ: 2163/1-09/3-12-3 od 24. srpnja 2012. godine.

II. Odbija se žalba zainteresiranih osoba protiv rješenja Grada Umaga, Upravnog odjela za komunalni sustav KLASA: UP/I-415-03/10-01/10, URBROJ: 2105/05-06/05-12-15 od 10. travnja 2012. godine.

III. Odbija se zahtjev zainteresiranih osoba za naknadu troškova spora."

2. Rješenjem Istarske županije, Upravnog odjela za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, klasa: UP/II-363-03/12-01/64, ur.broj: 2163/1-09/3-12-3 od 24. srpnja 2012. (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko rješenje), u žalbenom postupku poništeno je rješenje Upravnog odjela za komunalni sustav Grada Umaga, klasa: UP/I-415-03/10-01/10, ur.broj: 2105/05-06/05-12-15 od 10. travnja 2012. (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko rješenje) i predmet je vraćen tijelu u prvom stupnju na ponovni postupak odlučivanja o zahtjevu Trgovačkog društva BREŠKIĆ d.o.o., Antonije Breškić i Božice Breškić obje iz Sesveta (podnositelji ustavne tužbe) za povrat dijela sredstava uplaćenog komunalnog doprinosa, određenog rješenjem Upravnog odjela

za komunalni sustav Grada Umaga, klasa: UP/I-415-03/10-01/10, ur.broj: 2105/05-07/06nj-10-6 od 2. ožujka 2010.

**3.** U opširnoj ustavnoj tužbi podnositelji ističu da su im osporenim presudom Upravnog suda, kojom je u točki II. izreke odbijena njihova žalba izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja, povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 18. stavkom 1., 29. stavkom 1. i 51. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.). Povrijeđenim nalaze i članak 118. stavak 3. Ustava.

## **II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA**

**4.** Za potrebe ustavnosudskog postupka zatraženi su na uvid spis predmeta Upravnog suda broj: Usl-1206/12 i spis predmeta Upravnog odjela za komunalni sustav Grada Umaga klasa: UP/I-415-03/10-01/10.

**5.** Iz dokumentacije spisa predmeta Upravnog odjela za komunalni sustav Grada Umaga razvidno je sljedeće:

- rješenjem Upravnog odjela za komunalni sustav Grada Umaga, klasa: UP/I-415-03/10-01/10, ur.broj: 2105/05-07/06nj-10-6 od 2. ožujka 2010., sukladno idejnom projektu podnositelja (tada kao investitora), podnositeljima je za izgradnju samostojeće stambene građevine s tri stana utvrđena obveza uplate komunalnog doprinosa u visini od 161.990,93 kuna;

- nakon izvršene uplate cjelokupnog iznosa, Upravni odjel za opće poslove i upravni sustav Grada Umaga, Odsjek za izdavanje akata za gradnju donio je 26. svibnja 2010. rješenje, klasa: UP/I-361-03/10-02/19, ur.broj: 2105/05-04-01/2-10-5, o uvjetima zatražene gradnje;

- unatoč odobrenoj gradnji, s radovima podnositelji nikada nisu započeli, a zemljište su prodali drugim investitorima koji su na njemu imali u planu gradnju građevinskog objekta manjih dimenzija u odnosu na podnositeljima odobrene uvjete gradnje, što je rezultiralo i manjim iznosom komunalnog doprinosa u usporedbi s iznosom koji je ranije određen podnositeljima.

Podnositelji su se 20. ožujka 2012. obratili Upravnom odjelu za komunalni sustav Grada Umaga sa "zahtjevom za povrat preplaćenog iznosa komunalnog doprinosa, podredno prijedlogom za obnovu postupka", tražeći isplatu dijela sredstava više uplaćenog iznosa komunalnog doprinosa u odnosu na iznos komunalnog doprinosa za koji su terećeni novi investitori gradnje.

**5.1.** Prvostupanjsko upravno tijelo odbilo je zahtjev podnositelja, s obrazloženjem:

"Prema ZUP-u, Odluka javnopravnog tijela (protiv koje su istekli pravo na žalbu i upravni spor) kojom je stranka stekla neko pravo ili obvezu može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom. A niti jednim zakonom (niti Zakonom o komunalnom gospodarstvu niti Zakonom o gradnji) nije predviđen uvjet odustanka od gradnje kao razlog za poništenje.

(...)

Rješenje o komunalnom doprinosu je dvostranoobvezno rješenje, kojim je određena obveza obveznika na plaćanje komunalnog doprinosa i obveza jedinice lokalne samouprave na izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture sukladno jednogodišnjem Programu izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Uvidom u realizaciju Proračuna Grada Umaga razvidno je da je u predmetnom slučaju uloženo u izgradnju i obnovu komunalne infrastrukture sukladno Programu gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području Grada Umaga koji je jednogodišnji Program.

(...)

Na katastarskoj čestici 3793/10 k.o. Umag je plaćen komunalni doprinos a prijašnji vlasnik čestice je imao mogućnost s novim vlasnikom urediti međusobne odnose glede plaćenog komunalnog doprinosa.

Izdanim aktom za građenje stranci je dana mogućnost da gradi, a ne obveza gradnje.

(...)

Treba opet istaknuti da je Grad u cijelosti izvršio usvojeni program izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kojeg je bio obavezan izvršiti prema plaćenom komunalnom doprinosu kao i činjenicu da su podnositelji ostvarili pravo na gradnju (bez obzira da li su gradili ili odustali te otuđili nekretninu). Dakle, u cijelosti su ispunjene pretpostavke da uz određenu činidbu postoji i odgovarajuća protučinidba pa samim time proizlazi da se u konkretnom slučaju ne radi o stjecanju bez osnove.

(...)

Komunalni doprinos je javno davanje sukladno članku 31. st. 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN RH 26/03-49/11) te predstavlja proračunski prihod jedinice lokalne samouprave koja jest nositeljem izgradnje, unapređenja i održavanja komunalne infrastrukture."

**6.** Drugostupanjsko upravno tijelo žalbu podnositelja ocijenilo je osnovanom, a u obrazloženju svog rješenja osobito je naglasilo sljedeće:

"Žalitelji su, uz zahtjev za povrat dijela uplaćenog komunalnog doprinosa podredno podnijeli i zahtjev za obnovu postupka. Prema odredbi članka 123. stavak 1. točka 1. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" broj 47/09) obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku. Stoga je prvostupanjsko tijelo, rješavajući o zahtjevu, a sukladno odredbi članka 44. Zakona o općem upravnom postupku ... bilo dužno zahtjeve spojiti u jedan postupak, obzirom se temelje na istoj pravnoj osnovi i na istom ili sličnom činjeničnom stanju, ili donijeti zasebno rješenje po tom zahtjevu i stranci omogućiti da eventualno i putem žalbe ostvaruje svoja prava."

**7.** Iz dokumentacije spisa predmeta Upravnog suda proizlazi da je tužbu kojom je zatraženo poništenje (drugostupanjskog) rješenja Istarske županije, Upravnog odjela za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, klasa: UP/II-363-03/12-01/64, ur.broj: 2163/1-09/3-12-3 od 24. srpnja 2012., Upravnom sudu podnio Grad Umag zastupan po gradonačelniku. U tužbi je između ostalog navedeno:

"Prema ZUP-u, Odluka javnopravnog tijela (protiv koje su istekli pravo na žalbu i upravni spor) kojom je stranka stekla neko pravo ili obvezu može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom. A niti jednim zakonom (niti Zakonom o komunalnom gospodarstvu niti Zakonom o gradnji) nije predviđen uvjet odustanka od gradnje kao razlog za poništenje.

Na katastarskoj čestici 3793/10 d.o. Umag je plaćen komunalni doprinos a prijašnji vlasnik čestice je imao mogućnost s novim vlasnikom urediti međusobne odnose glede plaćenog komunalnog doprinosa. U ovom slučaju ne radi se o istom investitoru koji umanjuje obujam svog projekta već se radi o otuđenju nekretnine drugom investitoru.

(...)

... tužitelj smatra da se tuženik (*Upravni odjel za lokalnu i područnu /regionalnu/ samoupravu Istarske županije, opaska Ustavnog suda*) pogrešno poziva na povredu načela jednake vrijednosti davanja, jer novi investitor ima pravo povećati obujam građevine do gabarita već određenih aktom za građenje."

**7.1.** Rješenjem Upravnog suda broj: 3 Usl-1206/12-5 od 17. listopada 2012. podnositelji su, kao zainteresirane osobe, pozvani očitovati se o navodima iz tužbe tužitelja. Odgovor podnositelja na tužbu uložen je u spis predmeta Upravnog suda. Premda uredno pozvani, podnositelji (kao zainteresirane osobe) nisu pristupili na ročište održano 23. siječnja 2014.

Ocjenjujući navode iz tužbe osnovanima, Upravni sud poništio je osporeno drugostupanjsko rješenje i odbio žalbu koju su protiv tog rješenja izjavili podnositelji kao zainteresirane osobe. U obrazloženju osporene presude Upravni sud je naveo:

"Prema članku 23. Zakona o komunalnom gospodarstvu komunalni doprinos je javno davanje, a Zakon, kao ni Odluka o komunalnom doprinosu Grada Umaga ('Službene Novine Grada Umaga' broj 6710 i 27/11) ne predviđaju povrat uplaćenog komunalnog doprinosa u slučaju odustanka od gradnje ili izmjene akta kojim se odobrava građenje.

Budući je komunalni doprinos javno davanje, postupak obračuna i naplate komunalnog doprinosa je posebna vrsta poreznopravnog odnosa, u svakom slučaju upravnopravni odnos, a ne obveznopravni odnos. Stoga se na postupak obračuna i naplate komunalnog doprinosa ne primjenjuju načela obveznog prava, pa tako ni načelo jednake vrijednosti činidaba. (...) kako je već spomenuto, prema odredbi članka 24. Zakona o komunalnom gospodarstvu, rješenjem o komunalnom doprinosu mora se naznačiti popis objekata komunalne infrastrukture koji će od sredstava naplaćenih po rješenju izgraditi, a ukoliko jedinica lokalne samouprave navedene objekte ne izgradi, dužna je uplaćena sredstva komunalnog doprinosa u cijelosti ili razmjerno vratiti obvezniku. Stoga, kada bi se u slučaju odustanka od gradnje ili izmjene akta kojim se odobrava građenje morao vratiti naplaćeni komunalni doprinos, morao bi se vratiti komunalni doprinos koji je već utrošen, i to u program izgradnje koji je donesen također i za gradnju od koje je investitor u potpunosti ili djelomično odustao. Time bi se jedinica lokalne samouprave stavila u položaj da mora vratiti sredstva koja je već utrošila, i to isključivo zbog razloga koji je prouzročio investitor. Stoga, prema mišljenju Suda, ne postoji obveza povrata uplaćenog komunalnog doprinosa u slučaju odustanka od gradnje ili izmjene akta kojim se odobrava građenje,...

Nadalje, Sud nije prihvatio tuženikov stav da je tužitelj istim rješenjem trebao odlučiti o zahtjevu za povrat razlike uplaćenog komunalnog doprinosa i zahtjevu za obnovu postupka, kao ni da se zbog izmjene akta kojim se odobrava građenje može obnoviti postupak obračuna komunalnog doprinosa. (...) kod izmjene akta kojim se odobrava građenje nije riječ o drugačijem rješavanju prethodnog pitanja, nego o

novom zahvatu u prostoru, odnosno o novim činjenicama o kojima se odlučuje u novom postupku izdavanja akta za građenje i novom postupku obračuna komunalnog doprinosa.

Slijedom svega navedenog, na temelju članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima (...) tužbeni zahtjev valjalo je usvojiti."

### III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

8. Obrazlažući povrede istaknutih ustavnih prava, podnositelji u ustavnoj tužbi ponavljaju prigovore kojih je većina već meritorno raspravljena u postupcima koji su prethodili ustavnosudskom postupku. Prigovori podnositelja svode se na sljedeće:

"II) Povreda ustavnog prava iz članka 18. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (...)

Upravni sud u Rijeci u uputi o pravnom lijeku iz pobijane presude odredio je da protiv predmetne presude nije dopuštena žalba.

Predmetni upravni spor pokrenut je tužbom dana 23.08.2012., slijedom čega se primjenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12). Odredbe tog zakona u članku 66. st. 2. određuju:

'Žalba se može podnijeti kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.'

U konkretnom slučaju, Upravni sud u Rijeci nesumnjivo je sam odlučio o pravu i obvezi stranaka (zainteresiranih osoba, ovdje podnositelja tužbe), jer povodom tužbe nije tek poništio drugostupanjsko rješenje i predmet vratio na ponovljeni upravni postupak, već je sam odbio kao neosnovanu žalbu zainteresiranih osoba (podnositelja ove tužbe) izjavljenu u upravnom postupku. Na taj način odlučio je o pravu i interesu stranaka.

Stoga je prema ... odredbi čl. 66. st. 2. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12) Upravni sud u Rijeci morao zainteresiranim osobama ostaviti mogućnost izjavljivanja žalbe ... Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. (...)

III) Povreda ustavnih prava iz članaka 29. st. 1., 51. st. 2. i 118. st. 3. Ustava Republike Hrvatske

(...)

a) Predmet raspravljanja u upravnom postupku i upravnom sporu bio je zahtjev podnositelja ove tužbe za povratom preplaćenog komunalnog doprinosa kojeg su platile Gradu Umagu.

Podnositelji su kao vlasnici nekretnine u Umagu i investitori izgradnje ... ishodili dokumentaciju za gradnju ... Grad Umag im je odmjerio komunalni doprinos koji su platile. Gradnja objekta u odnosu na koji je plaćen doprinos nije nikada započeta.

... podnositelji su predmetnu nekretninu otuđili trećim osobama, a novi vlasnici nekretnine su ishodili novu dokumentaciju za gradnju na toj istoj nekretnini, i to objekta manje građevinske zapremnine, za koji se plaća i manji komunalni doprinos.

Grad Umag je i novim vlasnicima odredio komunalni doprinos, ... ali u manjem iznosu, ... Pri tome je određeno da će se doprinos koji su prethodno platili podnositelji uračunati u doprinos određen novim obveznicima, ali pri tome Grad Umag nije odredio da će se 'višak' doprinosa vratiti podnositeljima.

(...)

... Upravni sud u Rijeci pogriješio je u ocjeni da pravo na povrat komunalnog doprinosa nije nigdje propisano, jer se pozvao samo na zakonske norme i akte jedinice lokalne samouprave - Zakon o komunalnom gospodarstvu i Odluku o komunalnom doprinosu Grada Umaga. ... Upravni sud u Rijeci trebao je sukladno odredbi čl. 118. st. 3. Ustava RH, svoju odluku donijeti cjelovitom primjenom pravnih

izvora na koje ga ova ustavna odredba obvezuje. To uključuje i primjenu odredbi samog Ustava RH. Ustav RH kao najviši pravni akt propisuje određena načela. U slučaju iz članka 29. st. 1. Ustava, to je načelo pravičnosti, a u slučaju iz čl. 51. st. 2. Ustava, to su načela jednakosti i pravednosti. Dakle, trebao je zakonske norme tumačiti u skladu s tim načelima, te primijeniti ta načela čak i neovisno o zakonskim normama. Smisao Ustava i jest da utvrđuje najopćenitija pravila i načela kako bi zakonski i podzakonski propisi s time bili u skladu, a iste onda u skladu s tim načelima treba i tumačiti. ... Ne primijenivši odredbe Ustava RH - članka 29. st. 1. i članka 51. st. 2., Upravni sud u Rijeci povrijedio je ustavna prava podnositelja da se njihova odluka o njihovom zahtjevu temelji ne samo na zakonu, nego i na Ustavu RH kao najvišem pravnom aktu."

Podnositelji predlažu ustavnu tužbu usvojiti i ukinuti osporenu presudu Upravnog suda u Rijeci.

#### **IV. OCJENA USTAVNOG SUDA**

**9.** Ustavni sud je ustavnu tužbu podnositelja, osobito dio u kojem podnositelji ističu prigovor o povredi prava iz članka 18. stavka 1. Ustava, razmotrio u odnosu na ustavno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava.

Taj prigovor podnositelja ulazi u okvir članka 29. stavka 1. Ustava u dijelu prava na pristup sudu, a mjerodavni dio članka 29. stavka 1. Ustava glasi:

"Članak 29.

Svatko ima pravo da ... sud ... odluči o njegovim pravima i obvezama ...  
(...)

Ustavni sud napominje da članak 29. stavak 1. Ustava osigurava svakome pravo da od suda zatraži i dobije djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama. Riječ je dakle o "pravu na sud", važnom aspektu prava na pristup sudu.

Nesporno je, međutim, da pravo na pristup sudu nije i ne može biti apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima (osobito kad je riječ o pretpostavkama koje se tiču dopuštenosti ulaganja pravnih sredstava), budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države, a koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene.

Ta ograničenja, međutim, ne smiju umanjiti pristup sudu na takav način ili do takve mjere da time bude narušena sama bit "prava na sud". Takva se ograničenja također neće smatrati suglasnima članku 29. stavku 1. Ustava ako nisu propisana radi ostvarenja legitimnog cilja ili ne postoji razuman odnos razmjernosti između sredstava koja su upotrijebljena i cilja koji se namjeravao postići (usp. odluku Ustavnog suda broj: U-III-1/2009 od 3. studenoga 2010., "Narodne novine" broj 126/10.).

**10.** Ustavni sud primjećuje da su u konkretnom slučaju o zahtjevu podnositelja za povrat dijela sredstva uplaćenog komunalnog doprinosa (u dva stupnja) odlučivali: Upravni odjel za komunalni sustav Grada Umaga (prvostupanjski postupak) i Upravni odjel za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Istarske županije (drugostupanjski postupak).

Podnositeljima je, kao zainteresiranim osobama, pružena mogućnost sudjelovanja i u upravnom sporu koji je tužbom protiv rješenja Istarske županije, Upravnog odjela za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu tužbu (drugostupanjskog rješenja), Upravnom sudu u Rijeci podnio Grad Umag.

Utvrđujući osnovanim tužbeni zahtjev Grada Umaga, Upravni sud u Rijeci u točki I. izreke osporene presude poništio je rješenje (drugostupanjskog) tuženog tijela, slijedom čega je i potvrđeno prvostupanjsko rješenje Grada Umaga (tužitelja) kojim je odbijen zahtjev podnositelja za povrat dijela sredstva uplaćenog komunalnog doprinosa.

U točki II. izreke odbijena je žalba zainteresiranih osoba (podnositelja) izjavljena protiv (prvostupanjskog) rješenja Upravnog odjela za komunalni sustav Grada Umaga.

U obrazloženju osporene presude, u odnosu na točku II. izreke, Upravni sud u Rijeci je naveo:

"Kako su tužbenim zahtjevom tužitelji tražili poništenje samo drugostupanjskog rješenja, a iz svega proizlazi da zahtijevaju da prvostupanjsko rješenje ostane na snazi, Sud je zaključio da ujedno zahtijevaju i odbijanje žalbe protiv prvostupanjskog rješenja."

U uputi o pravnom lijeku, smatrajući da za konkretan slučaj nije mjerodavan članak 66. stavak 2. ZUS-a, Upravni sud protiv svoje presude nije dopustio podnošenje žalbe.

**11.** Ustavni sud primjećuje da su podnositelji protiv osporene presude Upravnog suda ipak podnijeli žalbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud).

Rješenjem Visokog upravnog suda, broj: UsŽ-216/2014-2 od 17. travnja 2014., odbačena je kao nedopuštena žalba podnositelja (zainteresiranih osoba), a u obrazloženju je između ostalog navedeno:

"Žalba nije dopuštena.

Odredbom članka 66. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima propisano je da se žalba može podnijeti kada je upravni sud presudom sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke.

Prema odredbi članka 72. stavak 2. Zakona Visoki upravni sud rješenjem će odbaciti žalbu kao nedopuštenu, ako ne postoji osnova za podnošenje žalbe određena člankom 66. stavkom 1. i 2. ovog Zakona.

Iz dostavljenog spisa predmeta proizlazi da je u konkretnom slučaju u ovoj upravnoj stvari odlučeno upravnim aktom prvostupanjskog tijela. Naime, poništavanjem rješenja drugostupanjskog tijela kojim je poništeno rješenje prvostupanjskog tijela i odbijanjem žalbe zainteresiranih osoba protiv rješenja prvostupanjskog tijela ostalo je na snazi prvostupanjsko rješenje kojim je odlučeno o zahtjevu zainteresiranih osoba.

U ovoj upravnoj stvari prvostupanjski upravni sud presudom protiv koje su tužitelji podnijeli žalbu nije sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke budući da je o navedenom odlučeno prvostupanjskim rješenjem koje je ostalo na snazi.

Slijedom navedenog valjalo je pozivom na odredbu članka 72. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima riješiti kao u izreci."

**12.** Ustavni sud podsjeća da nije njegova zadaća preuzeti ulogu sudova, koji su prvi pozvani interpretirati zakone. To se osobito tiče interpretacije zakonskih pravila postupovne naravi, kao što su pretpostavke za podnošenje pravnih sredstava. Zadaća Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takve interpretacije sudova suglasni s Ustavom s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Slijedom toga, kad ispituje eventualnu povredu ustavnog prava na pristup sudu, Ustavni sud ne smije svojim tumačenjem mjerodavne zakonske odredbe zamijeniti tumačenje koje je dao u ovom slučaju prvo Upravni sud, a nakon njega i Visoki upravni sud, osim ako (i u mjeri u kojoj) utvrdi da je ono arbitrarno te uzrokuje povredu Ustava.

Za procjenu je li tumačenje sudova bilo ustavnopravno neprihvatljivo zbog arbitarnosti, Ustavni sud u prvom redu ispituje sudsku praksu nadležnih sudova radi ocjene je li ona u pitanju o kojem je riječ stabilna, ustaljena i dosljedna. Utvrdi li da je riječ o takvoj praksi, Ustavni sud takvu stabilnu, ustaljenu i dosljednu praksu također smatra - s aspekta pravne sigurnosti i vladavine prava te jednakosti svih pred zakonom - "pravom" koje mora uvažiti kad procjenjuje jesu li povrijeđena ustavna prava podnositelja u konkretnom slučaju.

**12.1.** O načinu tumačenja i primjene od strane prvostupanjskih upravnih sudova u Republici Hrvatskoj (u slučajevima istovjetnim konkretnom predmetu) članka 66. stavka 2. ZUS-a, zatraženo je očitovanje Visokog upravnog suda.

U očitovanju koje je Visoki upravni sud dostavio Ustavnom sudu (broj: 25 Su-589/2014-2 od 22. prosinca 2014.) navedeno je:

"Povodom ustavne tužbe podnositelja Breškić d.o.o. iz Sesveta, Antonije Breškić i Božice Breškić obje iz Sesveta, Ustavni sud Republike Hrvatske je zatražio očitovanje o tumačenju i primjeni odredbe članka 66. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima od strane upravnih sudova u situacijama kada su presude upravnog suda donesene u postupcima u kojima su na poziv tog suda uključene i zainteresirane osobe, a izrekom je poništeno rješenje tuženika i odbijena žalba protiv prvostupanjskog rješenja.

U prilogu se dostavljaju preslike rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u kojima je, u situacijama poput predmetne, izraženo shvaćanje da prvostupanjskom presudom upravni sud nije sam odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke te je stoga žalba odbačena kao nedopuštena. Dostavljaju se i preslike pobijanih prvostupanjskih presuda, iz čijih uputa o pravnom lijeku je vidljivo tumačenje odredbe članka 66. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima od strane prvostupanjskih sudova."

Visoki upravni sud dostavio je Ustavnom sudu četiri presude upravnih sudova donesene u postupcima u kojima ti sudovi nisu sami odlučivali o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranaka, a u kojim postupcima su na poziv nadležnog upravnog suda sudjelovale zainteresirane osobe. Riječ je o sljedećim presudama: Upravnog suda u Rijeci broj: 2 Usl-770/12-19 od 13. ožujka 2013., Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-2248/12-8 od 25. veljače 2013., Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-



2328/12-8 od 7. prosinca 2012. i Upravnog suda u Rijeci broj: 7 Usl-1206/12-30 od 31. siječnja 2014.

Izrekama priloženih presuda upravnih sudova poništena su rješenja tuženika (donesena u žalbenom postupku) te su odbijene žalbe zainteresiranih osoba protiv prvostupanjskih rješenja. Dakle, pravne situacije istovjetne su kao u konkretnom slučaju.

Priložena su i rješenja Visokog upravnog suda kojima su odbacivane žalbe zainteresiranih osoba podnesene protiv navedenih presuda upravnih sudova. Riječ je o sljedećim rješenjima Visokog upravnog suda: broj: Usž-231/2013-5 od 18. rujna 2013., broj: Usž-336/2013-8 od 10. srpnja 2014., broj: Usž-226/2013-11 od 28. kolovoza 2014. i broj: Usž-216/2014-2 od 17. travnja 2014.

**13.** Vraćajući se na okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud primjećuje da je sudska praksa upravnih sudova u Republici Hrvatskoj (prvostupanjskih), ali i Visokog upravnog suda u pitanju o kojemu je riječ, u konkretnom slučaju čvrsta, ustaljena i dosljedna.

Da bi Ustavni sud u okolnostima konkretnog slučaja došao do zaključka da ona - kao takva - dovodi do povrede ustavnog prava podnositelja potrebni su vrlo ozbiljni, relevantni i dostatni razlozi koji bi bili sadržani u ustavnoj tužbi i koji bi mogli uvjeriti Ustavni sud da su jači od "prava" koje se dosljedno primjenjuje na sve ostale istovrsne ili slične slučajeve.

Razmatrajući sadržaj ustavne tužbe, Ustavni sud utvrđuje da u njoj nisu navedeni ozbiljni, relevantni i dostatni razlozi zbog kojih bi bio dužan utvrditi povredu prava na pristup sudu u konkretnom slučaju. Na to ne upućuje ni sam predmet spora o kojemu su nadležna tijela odlučivala u dva stupnja.

Zaključno, konkretan slučaj podnositelja ni u jednom dijelu se ne razlikuje od slučajeva u kojima je od strane prvostupanjskih upravnih sudova u Republici Hrvatskoj protumačen i primijenjen članak 66. stavak 2. ZUS-a.

**14.** Ostaje razmotriti prigovore podnositelja, koji se mogu sažeti u tvrdnje "o povredi načela pravičnosti u primjeni mjerodavnih zakonskih normi".

Ustavni sud ponavlja da nije njegova zadaća svojom ocjenom zamijeniti ocjenu nadležnih sudova o tumačenju i primjeni mjerodavnog prava. Uloga Ustavnog suda u ovom ustavnosudskom postupku ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja, odnosno primjene prava suglasni s Ustavom i jesu li doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe.

Budući da Ustavni sud u konkretnom slučaju nije utvrdio postojanje arbitrarnosti, on može samo ponoviti da su nadležna tijela, polazeći od utvrđenja da u konkretnom slučaju nije riječ o situaciji uređenoj člankom 32. stavkom 3. točkom 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu (obvezi povrata u cijelosti ili u razmjernom dijelu sredstava uplaćenog komunalnog doprinosa uplatitelju ako jedinica lokalne samouprave ne izvrši svoju obvezu), odbila zahtjev podnositelja.

**14.1.** Podnositeljima je tijekom postupka bilo omogućeno pratiti postupak i sudjelovati u postupku uz odgovarajuću stručnu pomoć, kao i poduzimati sve zakonom dopuštene postupovne radnje te ulagati pravne lijekove. Sagledavajući stoga postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku kao jedinstvenu cjelinu, Ustavni sud utvrđuje da je isti vođen na način koji je podnositeljima osigurao pravo na pravično suđenje, čime nije povrijeđeno ustavno pravo iz članka 29. stavka 1. Ustava.

**15.** Premda su podnositelji u ustavnoj tužbi isticali i povredu prava koje u članku 52. stavku 2. jamči Ustav, Ustavni sud ističe da se navedena odredba odnosi na obvezu poštovanja načela jednakosti i pravednosti u okviru poreznog sustava Republike Hrvatske i nije mjerodavna u slučaju podnositelja.

Osporena rješenja upravnih tijela kao i presuda Upravnog suda, naime, nisu doneseni u postupku u kojem se rješavalo o obvezi podnositelja na uplatu (ili vraćanje preplaćenog) iznosa u okviru poreznog sustava Republike Hrvatske.

**16.** Slijedom iznesenog, na temelju članaka 73. i 75. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), odlučeno je kao u izreci.

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