

Odluka:

7 Usl-1206/12-30

Zbirni podatci

Broj odluke: 7 Usl-1206/12-30

Datum odluke: 31.01.2014

Vrsta odluke: Presuda

[Poveznica do dokumenta na portalu IUS-INFO](#)

Tekst

Poslovni broj: 7 Usl-1206/12-30

P R E S U D A

U ime Republike Hrvatske, Upravni sud u Rijeci, u upravnom sporu tužitelja Grada U., kojega zastupa službena osoba T. G., protiv tuženika I. županije, Upravnog odjela za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, koju zastupa službena osoba M. B., uz sudjelovanje zainteresiranih osoba 1. B. d.o.o. S., 2. A. B. iz S. i 3. B. B. iz S., koje sve zastupa opunomoćenik M. I., odvjetnik u Z., radi komunalnog doprinosa, 31. siječnja 2014. godine,

p r e s u d i o j e

Poništava se rješenje I. 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.

Odbija se žalba zainteresiranih osoba protiv rješenja Grada U., 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.

Odbija se zahtjev zainteresiranih osoba za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

Rješenjem Grada U., 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, odbijen je zahtjev trgovačkog društva B. d.o.o. S. i dr., ovdje zainteresiranih osoba, za povratom dijela uplaćenog komunalnog doprinosa, koji su zainteresirane osobe podnijele iz razloga što je za istu nekretninu doneseno novo rješenje o komunalnom doprinosu za građevinu manjeg obujma.

Protiv navedenog rješenja zainteresirane osobe izjavile su žalbu povodom koje je tuženik rješenjem, KLASA: UP/II-363-03/12-01/64, URBROJ:2163/1-09/3-12-3 od 24. srpnja 2012. godine poništio pobijano rješenje.

Prvostupanjsko tijelo, ovdje tužitelj, pravodobno je protiv tuženika ovom Sudu podnio tužbu kojom osporava zakonitost navedenog drugostupanjskog rješenja. U tužbi u bitnom navodi da ni jedan propis ne propisuje obvezu povrata uplaćenog komunalnog doprinosa u slučaju izmjene akta kojim se odobrava građenje smanjenjem obujma građevine te dodaje da su teorija i dosadašnja praksa također tog stava. U opširnom obrazloženju poništenog prvostupanjskog rješenja k tome, između ostalog, navodi da je komunalni doprinos novčano javno davanje koje se plaća za građenje i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, te da rješenjem o komunalnom doprinosu jedinica lokalne samouprave preuzima izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture prema jednogodišnjem programu izgradnje, kojega je u konkretnom slučaju Grad U. u cijelosti izvršio. Predlaže da Sud provede dokazni postupak uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu predmeta upravnog postupka te po provedenom postupku poništi osporeno drugostupanjsko rješenje.

Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje kod navoda iz osporenog rješenja za koje tvrdi da je zakonito i stoga predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije. U odgovoru na tužbu i osporenom rješenju u bitnom navodi da je obveza komunalnog doprinosa vezana za građenje i utvrđuje se prema veličini građevine a iako kod javnih davanja nema izravne obveze protučinidbe za činidbu, smatra da je zakonodavac determinirajući iznos komunalnog doprinosa veličinom građevine, vodio računa o jednakim vrijednostima davanja. Smatra da stoga sva sredstva komunalnog doprinosa uplaćena za izgradnju građevine veće od one koja se stvarno gradi predstavljaju povredu načela jednake vrijednosti davanja, pa investitor koji je platio komunalni doprinos za obujam veći od onoga koji se gradi prema kasnije ishodovanom aktu, ima pravo na povrat više uplaćenog komunalnog doprinosa. Navodi da isti zaključak proizlazi iz odredbi Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ broj 36/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 153/09, dalje: Zakon o komunalnom gospodarstvu) koje propisuju da se kod dogradnje građevine komunalni doprinos plaća na razliku obujma, jer smatra da bi stoga u slučaju građenja manje građevine komunalni doprinos za razliku obujma trebalo investitoru vratiti. Nadalje navodi da prema stanju iz spisa predmeta nije mogao ocijeniti žalbene navode da u ovoj upravnoj stvari egzistiraju dva rješenja o utvrđenju komunalnog doprinosa. Ukazuje je da uvidom u spis predmeta upravnog

postupka utvrdio da zainteresirane osobe podnijele i zahtjev obnovu postupku te tvrdi da je o zahtjevu za povrat i zahtjevu za obnovu postupka trebalo riješiti jednim rješenjem. Smatra da se prema činjeničnom stanju u ovoj upravnoj stvari, obnovom postupka moglo udovoljiti zahtjevu zainteresiranih osoba za povratom dijela komunalnog doprinosa. U kasnijem podnesku predlaže da sud tužbu odbaci, jer se osporenim aktom ne dira u pravo ili pravni interes tužitelja.

Zainteresirane osobe u opširnom odgovoru na tužbu uglavnom iznose iste razloge kao i tuženik zbog kojih smatraju da je osporeno rješenje zakonito pri čemu se pozivaju na načelo jednake vrijednosti davanja. Ističu da u ovoj upravnoj stvari egzistiraju dva konačna rješenja o utvrđenju komunalnog doprinosa i da je prvostupanjsko upravno tijelo donošenjem novog rješenja za građevinu manjeg obujma staro rješenje trebalo staviti van snage. Dodaju da je osporeni akt postupovna odluka jer je njime pobijano rješenje poništeno i predmet vraćen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak. Predlažu da Sud odbaci tužbu ili podredno, tužbeni zahtjev odbije.

Ročištu za raspravu 23. siječnja 2014. godine pristupili su samo tužitelj i tuženik, pa je Sud ne našavši razloga za odgodu, ročište održao bez uredno pozvane zainteresirane osobe. Tužitelj i tuženik na ročištu su u bitnom ponovili navode iz dotadašnjeg dijela postupka.

Među strankama u ovom upravnom sporu nije sporno, a isto proizlazi i iz spisa predmeta upravnog postupka, da je tužitelj donio rješenje kojim je zainteresiranim osobama utvrdio komunalni doprinos za gradnju stambene zgrade na k.č.br. 3793/10 k.o. U., da bi potom zainteresirane osobe prije nego što su započele s gradnjom prodale predmetno građevinsko zemljište B. P. i N. H., kojima je tužitelj donio dva nova rješenja kojim utvrđuje komunalni doprinos za gradnju nove građevine manjeg obujma, a u novim rješenjima je utvrđeno da su komunalni doprinos platile zainteresirane osobe.

No, u ovom je upravnom sporu sporno treba li izvršiti povrat plaćenog komunalnog doprinosa za razliku umanjenog obujma nove građevine, egzistiraju li u ovom predmetu u istoj stvari dva izvršna rješenja o komunalnom doprinosu odnosno je li trebalo novim rješenjem staro rješenje staviti van snage, potom je li o zahtjevu za povrat trebalo odlučiti zajedno sa zahtjevu za obnovu postupka te postoje li pretpostavke za vođenje spora, odnosno ima li tužitelj pravni interes i je li osporena odluka postupovna odluka.

Sud je izveo dokaze uvidom u dokumentaciju koja se nalazi u spisu ovoga upravnog spora te u spisu predmeta upravnog postupka koji je ovom sporu prethodio.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev osnovan.

U prvom redu Sud je našao neosnovanim navode tuženika da se osporenim aktom ne dira u pravni interes tužitelja. Naime, u

okviru svog samoupravnog djelokruga propisanog člankom 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11) jedinice lokalne samouprave održavaju i grade komunalnih građevine, koje se između ostalo financiraju i iz komunalnog doprinosa koje jedinice lokalne samouprave prikupljaju, pa bi u slučaju neplaćanja ili povrata komunalnog doprinosa, mogućnost izgradnje komunalnih građevina, a time i samoupravno pravo jedinice lokalne samouprave bilo ugroženo.

Sud je također našao neosnovanim navod zainteresiranih osoba da je zato što se njime poništava rješenje prvostupanjskog tijela i predmet vraća na ponovno odlučivanje, osporeno rješenje postupovna odluka protiv koje tužba nije dopuštena. Postupovne su odluke odluke o upravljanju postupkom ili odluke koje obzirom na predmet postupka nemaju samostalnog značaja, kao što su npr. odluke o određivanju dokaza, spajanju i razdvajanju spisa predmeta, određivanju ili odgodi usmene rasprave, dok je odluka drugostupanjskog tijela o žalbi, uvijek odluka o rješenju stvari, bez obzira na koji način drugostupanjsko tijelo o žalbi odlučilo.

Nadalje, Sud je našao neosnovanim navode tuženika i zainteresiranih osoba da u ovom predmetu u istoj stvari egzistiraju dva izvršna rješenja o komunalnom doprinosu odnosno da je trebalo novim rješenjima staro rješenje staviti van snage. Naime, zainteresiranim osobama i novim investitorima izdana su rješenja o komunalnom doprinosu za građenje na istoj građevinskoj čestici, ali za različite građevine u različitim postupcima izdavanja akata za građenje, stoga to nije ista upravna stvar. Pri tome je prvostupanjsko tijelo pravilno donijelo rješenja za novu građevinu, ne diravši u ranije donoseno rješenje, već samo utvrdilo da je komunalni doprinos plaćen prema ranije donesenom rješenju.

Prema članku 23. Zakona o komunalnom gospodarstvu komunalni doprinos je javno davanje, a Zakon, kao ni Odluka o komunalnom doprinosu Grada U. („Službene Novine Grada U. broj 6/10 i 2711) 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 upravnopравни odnos, a ne obveznopравни odnos. Stoga se na postupak obračuna i naplate komunalnog doprinosa ne primjenjuju načela obveznog prava, pa tako ni načelo jednake vrijednosti činidaba. Naplata komunalnog doprinosa, doduše ima elemenata obveznog prava, kao što je obveza povrata komunalnog doprinosa u slučaju neizvršavanja programa gradnje komunalnih građevina, ali to je obveza koja je iznimno i izravno propisana Zakonom o komunalnom gospodarstvu, pa se iz nje analogijom ne mogu stvarati nove norme koje bi bile u suprotnosti s načelima poreznog prava. Naprotiv, kako govori pravna znanost, javna davanja nisu specijalna vrsta protuusluge za posebnu uslugu države, stoga se na naplatu javnih davanja načelo jednake vrijednosti činidaba ne primjenjuje. K tome, 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 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, kao što je pravilno u prvostupanjskom rješenju odlučio i tužitelj.

(„Narodne novine“, broj 74/95, 57/96, 137/02, 26/03, 125/11 i 112/12, 157/13) tužitelj nije u obvezi plaćanja sudske pristojbe.

U Rijeci, 31. siječnja 2014. godine

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. Naime, svako rješenje u upravnom postupku odnosi se i obuhvaća činjenice koje su postojale u vrijeme donošenja akta, stoga činjenice koje su naknadno nastale ne mogu utjecati na njegovu zakonitost i biti razlogom za pobijanje rješenja, bilo redovnim ili izvanrednim pravnim lijekom. Iznimka od toga, koja je samo prividna, je razlog za obnovu postupka kada se rješenje temelji na odluci ili prethodnom pitanju o kojem je nadležno tijelo kasnije drugačije odlučilo, a iznimka je tu prividna jer se i kasnija odluka nadležnog tijela odnosi na činjenice koje su postojale u vrijeme donošenja rješenja za koje se obnavlja postupak. Stoga 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 („Narodne novine“ broj 20/10 i 143/12, dalje: Zakon o upravnim sporovima) tužbeni zahtjev valjalo je usvojiti.

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.

Zainteresirane osobe su postavile zahtjev za naknadu troškova spora u nespecificiranom iznosu, međutim, kako je odredbom članka 79. Zakona o upravnim sporovima propisano da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove, zahtjev im je odbijen kao neosnovan.

Budući da tužba nije odbačena, niti je tužbeni zahtjev odbijen, sukladno članku 5. stavku 1. Zakona o sudskim pristojbama