

## 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 raspolazu 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 jedinica 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.

8.4. Međutim, zakonsko izuzeće od ovlasti za oslobođenje od plaćanja komunalnog doprinosa (sadržano u osporenom članku 77. stavku 4. ZoKG-a), zapravo, s jedne strane, posljedica je toga što je već posebnim zakonima izrijekom propisano izuzeće od obveze plaćanja komunalnih doprinosa za građenje ili ozakonjenje određene građevine, pa u tim slučajevima nema obveze plaćanja doprinosa (primjerice člankom 42. stavkom 4. Zakona o cestama, »Narodne novine« broj 84/11., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., propisano je da se u slučaju građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta ne plaća komunalni doprinos). U vezi s tim, Ustavni sud ponavlja da pitanje svrhovitosti i potrebe za istodobno propisivanje iste materije u dva (ili više) zakona – u konkretnom slučaju oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa – nije, međutim, u djelokrugu ustavnosudske ocjene suglasnosti zakona s Ustavom.

Takvo normativno uređenje, u kontekstu relevantnih odredaba Ustava, nije u nesuglasnosti s ovlaštenjem zakonodavnog tijela da odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u skladu s načelima vladavine prava odnosno u skladu s Ustavom i zakonom (članci 2., 3. i 5. Ustava).

8.5. S druge strane, iz osporene odredbe članka 77. stavka 4. ZoKG-a proizlazi da je zakonodavac propisao oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa za građenje i ozakonjenje onih objekata koji su od posebnog interesa svih građana Republike Hrvatske i koji imaju važan javni interes, kao i značajno gospodarsko značenje za Republiku Hrvatsku u cjelini, pa i za svaku pojedinu jedinicu lokalne samouprave. Unatoč svojoj sadržajnoj raznolikosti, objekti iz članka 77. stavka 4. ZoKG-a služe nekom aspektu realizacije javnog interesa. Jasno je da objekti kao što su vatrogasni domovi i vojne građevine služe javnom interesu sigurnosti, dok objekti kao što su komunalne, vodne, pomorske infrastrukture, nadzemni i podzemni produktovodi i vodovi, cisterne za vodu i septičke jame služe zadovoljavanju osnovnih potreba građana. U osnovne bi se potrebe čak moglo uvrstiti mogućnost učinkovitog i urednog kretanja i prometovanja odnosno međusobne komunikacije među građanima čemu služi izgradnja parkirališta, cesta, staza odnosno komunikacijske i elektroničke komunikacijske infrastrukture. Objekti kao što su sportska i dječja igrališta, mostići, fontane i spomenici pridonose kvalitetnijem i kulturnijem građanskom životu na određenom području, dok sunčani kolektori, fotonaponski moduli na građevnoj čestici ili obuhvati zahvata u prostoru postojeće građevine pridonose kako interesu energetske samodostatnosti tako i zaštiti okoliša.

Ovakav zajednički, istovremeni nacionalni i lokalni značaj konkretnih objekata prati i svrha osporavanog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa propisana člankom 77. stavkom 4. ZoKG-a u smislu olakšavanja i poticanja na izgradnju onih objekata koji su od takvog posebnog javnog interesa i važnosti. Ustavni sud u tom smislu ukazuje i na načela na kojima počiva zakonsko uređenje komunalnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj propisana člankom 4. ZoKG-a. Ustavni sud pri tome posebno ističe načela razmjernosti koristi, solidarnosti i zaštite javnog interesa. Sukladno s načelom razmjernosti koristi vlasnici građevinskog zemljišta, odnosno investitori dužni su pridonositi građenju i održavanju komunalne infrastrukture plaćanjem javnih davanja u iznosu koji je razmjernan koristi koju stječu korištenjem uređenog građevinskog zemljišta odnosno građenjem komunalne infrastrukture. Priroda objekata koji su navedeni u članku 77. stavku 4. ZoKG-a upućuje na to da će kod najvećeg dijela takvih objekata investor biti država odnosno središnja vlast. S obzirom na to da se takvim investicijama pridonosi kako ujednačavanju kvalitete javnih usluga na različitim područjima Republike Hrvatske tako i kvaliteti komunalne infrastrukture i života u pojedinačnoj jedinici lokalne samouprave, proizlazi da je korist koju investor ima istovremeno i korist koju imaju građani koji žive u toj jedinici lokalne samouprave. Štoviše, izgradnjom ovih objekata središnja vlast pridonosi ostvarenju načela solidarnosti. S jedne su strane proračunska sredstva svih građana investirana u izgradnju objekata od javnog interesa na području konkretne jedinice lokalne samouprave dok je s druge strane investor oslobođen obveze plaćanja doprinosa na korist te jedinice. Navedeno je također primjenjivo i na situacije u kojima će vlasnik zemljišta odnosno investor izgradnje nekih od objekata koji mogu imati i komercijalnu svrhu biti privatna osoba. Izgradnja ovih objekata pridonosit će i u takvim slučajevima ostvarenju javnog interesa i kvaliteti života bez obzira na privatni karakter investitora. Štoviše, kao što zorno pokazuje primjer izgradnje infrastrukture koja služi komunikacijskim uslugama i uslugama elektroničke komunikacije, privatni investitori koji pružaju takvu vrstu usluga od javnog interesa moraju zadovoljiti zahtjevne uvjete kvalitete i otvorenosti konkurenciji propisane posebnim zakonima.

Stoga, s obzirom na to da u svojoj konačnici konkretni objekti pridonose komunalnom kapacitetu pojedinačnih lokalnih jedinica, zakonsko izuzeće iz članka 77. stavka 4. ZoKG-a ne predstavlja ograničenje ustavnog jamstva prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te ne predstavlja jamstvo slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima radi obavljanja poslova iz djelokruga koji je Ustavom uvršten u nadležnost jedinica lokalne samouprave. S obzirom na to da ne predstavlja ograničenje nije podložno ustavnoj ocjeni razmjernosti sukladno s člankom 16. Ustava. U skladu s tim, odluka o obliku i opsegu ove vrste jednokratne naknade kao načinu financiranja jedinica lokalne samouprave ulazi u ocjenu prosudbe demokratski legitimiranog zakonodavca.

9. Slijedom utvrđenja i stajališta navedenih u točki 8. ovog obrazloženja, Ustavni sud ocijenio je da osporeni članak 77. stavak 4. ZoKG-a nije ustavnopravno sporan te nije našao relevantnih razloga za njegovo ukidanje u navedenom dijelu. Stoga, na temelju članka 44. stavka 1. Ustavnog zakona, Ustavni sud donio je odluku kao u izreci pod točkom II.

10. Ustavni sud u odnosu na osporeni članak 92. stavak 5. ZoKG-a, upućuje na to da je u svojoj odluci broj: U-I-4637/2014 i dr. od 11. srpnja 2017. (»Narodne novine« broj 89 od 6. rujna 2017.), ocjenjujući suglasnost s Ustavom članaka 19. stavka 1. i 26. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 94/13. i 18/16.), naveo sljedeće:

»Zakoni koji su mjerodavni za pravno područje lokalne i područne (regionalne) samouprave, s time i za pitanje komunalne naknade, ZoKG i ZoFJLPS, ne propisuju nikakvo oslobođenje od plaćanja komunalne naknade za Republiku Hrvatsku (izuzev pod uvjetima propisanim u članku 23. ZoKG-a, koji vrijede za sve obveznike komunalne naknade). Stoga je (i) Republika Hrvatska, kao vlasnica određenih vrsta nekretnina na 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. ZoKG-a, odnosno članka 29. ZoFJLPS-a, a u svjetlu članka 131. Ustava.

Nasuprot tome, pojedini predlagatelji tvrde kako država pozivanjem na članak 19. stavak 1. ZURIV-a uskraćuje prihode od komunalne naknade i priječi autonomno odlučivanje jedinica lokalne samouprave o stvarima iz njihovog samoupravnog djelokruga.

(...)

U konkretnom slučaju zakonodavac je oslobođenje Republike Hrvatske od plaćanja komunalne naknade uvrstio u zakon (ZURIV) koji nije mjerodavan za pravno područje lokalne i područne/regionalne samouprave, niti za pravno uređenje instituta komunalne naknade.

Takvim postupanjem samoupravni je djelokrug jedinica lokalne samouprave sužen ispod razine utvrđene člankom 4. stavkom 1. odnosno člankom 131. stavkom 1. Ustava, jer je prekršeno ustavno pravilo o ograničenosti zakonodavne vlasti ustavnim jamstvom prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Ustavni sud ponavlja da je riječ o ustavnom pravu koje jamči jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga – što podrazumijeva pravo na autonomno odlučivanje o svim aspektima tih prihoda, uključujući i o eventualnom oslobađanju obveznika od plaćanja komunalne naknade.

Stoga sve i da je odredba o oslobođenju Republike Hrvatske od plaćanja komunalne naknade uvrštena u zakonski akt koji, za razliku od ZURIV-a, jest mjerodavan za pravno područje lokalne i područne (regionalne) samouprave, primjerice u ZoKG, i tada bi zbog istog razloga – ustavne ograničenosti zakonodavne vlasti pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu – postojala nesuglasnost takve zakonske odredbe s Ustavom.«

10.1. Navedena je stajališta Ustavni sud ponovio i u svojoj odluci broj: U-I-3760/2015 i dr. od 10. listopada 2017. kojom je pokrenut postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom te su ukinuti članci 23. i 29. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obrani (»Narodne novine« broj 75/15.; u daljnjem tekstu: ZIDZoO).

ZoKG nesumnjivo predstavlja zakonski akt koji je mjerodavan za pravno područje lokalne samouprave. Međutim, pri provođenju nadzora ustavnosti zakonskog uređenja pitanja komunalne naknade, Ustavni sud usredotočen je ponajprije na pitanje predstavlja li osporavano oslobađanje od plaćanja komunalne naknade nedopušteno ograničenje jamstva prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu dok je formalna činjenica kao što je naziv konkretnog zakonodavnog akta odnosno regulatorno područje koje se njime prvenstveno uređuje, tek od posrednog značaja.

10.2. Prije svega Ustavni sud pri tome naglašava kako iz njegove dosadašnje prakse ne proizlazi da sama komunalna naknada *per se*, kao oblik osiguranja vlastitih prihoda kojima jedinice lokalne samouprave slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svog djelokruga, ima ustavnopravni status. Ustav pruža demokratski legitimiranom zakonodavcu mogućnost procjene pri izboru oblika i sustava davanja putem kojih će se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurati vlastiti prihodi kojima će slobodno raspolagati pri obavljanju poslova iz svog djelokruga. Međutim, svaki oblik financiranja koji izabere zakonodavac mora biti svrsishodan, odnosno mora biti sposoban osigurati prihode kojima će jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moći slobodno raspolagati na temelju odluke svojih nadležnih tijela, a koji prihodi će biti razmjerno dostatni ovlastima koje su jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurane Ustavom i zakonom.

Slijedom navedenog, Ustavni sud upućuje na to da, različito od komunalnog doprinosa, kao jednokratnog davanja koje se uplaćuje tijekom faze izgradnje objekta, komunalna naknada predstavlja davanje dugoročnog, obročnog karaktera koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture, financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, ako se s time ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture. Način na koji je uređeno ovo davanje, a posebno njegova sveobuhvatnost, dugoročnost i široko postavljena namjena, ukazuje na to da u trenutnom sustavu financiranja samostalnih prihoda jedinica lokalne samouprave komunalna naknada predstavlja izuzetno važan izvor prihoda kojim jedinica lokalne samouprave brine o održavanju i unapređenju komunalne infrastrukture, a time i odgovarajuće javne usluge koja se putem nje pruža stanovnicima na njenom području. Ovaj oblik naknade stoga ima bitnu ulogu u odabranom načinu zakonodavne provedbe ustavnog jamstva na vlastite prihode jedinica lokalne samouprave u iznosu koji je razmjeran njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonima.

10.3. Nadalje, Ustavni sud primjećuje da oblik osiguranja vlastitih prihoda jedinica lokalne samouprave u svrhu financiranja izgradnje, održavanja i razvoja komunalne infrastrukture koji se temelji na redovitim, jasno određenim, obročnim davanjima odražava već ranije navedeno načelo solidarnosti sukladno kojem građani razmjerno svojim mogućnostima sudjeluju u održavanju ili razvoju kvalitete komunalne infrastrukture od koje i osobno i kao zajednica imaju svakodnevne koristi. Logika ovog pristupa jednako je primjenjiva kako na privatne osobe tako i na tijela državne i javne vlasti, uključujući i one središnje vlasti. Redovni i uredni odnosi odnosno svakodnevno funkcioniranje subjekata na određenom području ovisi o kvaliteti komunalne infrastrukture bez obzira radilo se o građanima ili o pravnim osobama. U kontekstu ocjene ustavnosti izuzeća od plaćanja komunalnog doprinosa, Ustavni sud ukazao je na specifičnu javnu svrhu određene vrste građevinskih objekata koje je zakonodavac izuzeo iz dosega obveze plaćanja tog oblika davanja. No, da bi ispunili tu svrhu odnosno doprinijeli javnom interesu građana kojem služe, ti objekti također ovise o pristupu odnosno funkcioniranju komunalne infrastrukture koja postoji na području lokalne jedinice na kojem djeluju.

U tom smislu, a polazeći od ocjene da komunalna naknada predstavlja suštinski dio postojećeg sustava osiguranja vlastitih prihoda jedinica lokalne samouprave, oslobađanje objekata u vlasništvu središnje vlasti od obveze plaćanja komunalne naknade dovelo bi do značajnog umanjenja koristi koju bi stanovnici određenog područja dobili njihovom izgradnjom i djelovanjem s obzirom na to da bi trošak korištenja zajedničke komunalne infrastrukture tih objekata u vlasništvu središnje vlasti pao na teret vlastitih proračunskih sredstava te lokalne zajednice. Ono što bi stanovnicima na području konkretne lokalne jedinice bilo dano jednom rukom istovremeno bi drugom rukom bilo oduzeto. Takav pristup bio bi suprotan kako ranije navedenom načelu razmjernosti korisnosti tako i načelu solidarnosti na kojima počiva sustav komunalnog gospodarstva kao odraz ustavnog jamstva prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

11. Slijedom navedenog, Ustavni sud zaključuje da oslobađanje od plaćanja obveze komunalne naknade iz članka 92. stavka 5. ZoKG-a predstavlja ograničenje ustavnog jamstva prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu odnosno prava jedinica lokalne samouprave na slobodno raspolaganje vlastitim prihodima u svrhu obavljanja njihovih ovlasti propisanih Ustavom i zakonom. Iz već navedene prakse Ustavnog suda jasno proizlazi da zakonske iznimke od obveze plaćanja komunalne naknade mogu biti tek izuzetne. Kao takve moraju imati uvjerljivo opravdanje u jasno određenom značajnom javnom interesu. U konkretnom predmetu radi se o usko postavljenom oslobađanju iz kojeg nije moguće zaključiti kojem značajnom javnom interesu bi ono služilo, niti je to razvidno iz obrazloženja konačnog prijedloga zakona ili očitovanja ministarstva. U tom smislu ono predstavlja odstupanje od jasno određenih stajališta Ustavnog suda izraženih kroz predmete broj: U-I-4637/2014 i dr. od 11. srpnja 2017., odnosno broj: U-I-3760/2015 i dr. od 10. listopada 2017.

11.1. Osporenim člankom 92. stavkom 5. ZoKG-a zakonodavac je zapravo ponovo oslobodio Republiku Hrvatsku, kao vlasnika vojnih građevina i građevinskih zemljišta unutar vojnih lokacija, od plaćanja komunalne naknade za garažne i poslovne prostore koji se nalaze unutar vojnih građevina i građevinskih zemljišta unutar vojnih lokacija, te na taj način nije poštovao navedene odluke Ustavnog suda, a što je obavezan u skladu s člankom 31. Ustavnog zakona.

12. Stoga, na temelju članka 44. i članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona, Ustavni sud donio je odluku kao u izreci pod točkom I.

13. Odluka o objavi odluke (točka III. izreke) temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-3019/2018

U-I-3337/2018

Zagreb, 30. listopada 2018.

Predsjednik

**dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.**

\* \* \*

Na temelju članka 27. stavka 4. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), pisano obrazlažem

## **IZDVOJENO MIŠLJENJE**

### **U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU**

**BRJ: U-I-3019/2018 I DR.**

**OD 30. LISTOPADA 2018.**

U ovom predmetu većinom glasova sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske ukinut je članak 92. stavak 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu (»Narodne novine« broj 68/18.).

Suprotno mišljenju većine smatram da navedena odredba nije u suprotnosti s odredbama Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).



Naime, prema odredbi članka 131. Ustava jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju prava na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svog djelokruga, koji prihodi moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenima Ustavom i zakonom, a država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.

Odatle proizlazi da država zakonom (a ne Ustavom) uređuje koji prihodi pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (razmjerno njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom), što znači da ti prihodi nisu zajamčeni Ustavom s aspekta vrste prihoda i eventualnih ograničenja, odnosno iznimki.

Kada se k tome ima na umu da prema odredbama članka 78. i 95. Zakona o komunalnom gospodarstvu predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave svojom odlukom može osloboditi od plaćanja komunalne naknade i komunalnog doprinosa za određene slučajeve i djelatnosti koje su od posebnog interesa za lokalnu samoupravu, tim prije centralna država ima pravo odlučiti koje su to državne djelatnosti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, te takva tijela državne vlasti osloboditi od plaćanja komunalne naknade ili komunalnog doprinosa kao što je to I učinjeno člankom 92. stavkom 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

Nema nikakve dvojbe da su objekti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku (objekti od važnosti za obranu od vanjske agresije, unutarnje pobune ili za neke druge izvanredne situacije) istovremeno od posebne važnosti za lokalnu samoupravu.

U konačnici, a kao što je naprijed naglašeno, odredba članka 131. stavka 3. Ustava obvezuje državu, dakle, Republiku Hrvatsku, da financijski pomaže slabije jedinice lokalne samouprave u skladu s zakonom.

To nadalje znači da, ukoliko jedinica lokalne samouprave ne bi mogla funkcionirati ili bi joj funkcioniranje bilo otežano, zbog toga što su određeni vojni objekti izuzeti od plaćanja komunalne naknade, centralna država bila bi joj dužna financijski pomoći, pa tim prije nisu povrijeđene ustavne odredbe koje građanima jamče pravo na lokalnu i područnu samoupravu.

Smatram da pravo na vlastite prihode, koje jedinicama lokalne i područne samouprave jamči odredba članka 131. stavka 1. Ustava, nije apsolutno niti striktno određeno Ustavom, nego se uređuje zakonom, tako da prihodi tih jedinica budu razmjerni njihovim ovlastima, a u slučaju da je došlo do pogrešne procjene prihoda centralna država može reagirati intervencijom u zakon kojim se uređuju ti prihodi, ali i izravnom intervencijom kroz konkretnu financijsku pomoć slabijoj jedinici lokalne samouprave.

Zato smatram da naša odluka kojom ukidamo članak 92. stavak 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu s ustavnopravnog aspekta nije pravilna, neovisno o ranijim odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske koje se citiraju u obrazloženju ove odluke i koje bi mogle navesti na drugačiji zaključak.

Nema zapreke da Ustavni sud Republike Hrvatske odstupi od dosadašnje prakse te nije bilo nikakve pravne, a niti stvarne zapreke da se odbiju zahtjevi za ocjenu suglasnosti s Ustavom svih osporenih članaka Zakona o komunalnom gospodarstvu uključujući i članak 92. stavak 5. tog Zakona.

Zagreb, 5. studenoga 2018.

Sudac

**dr. sc. Branko Brkić, v. r.**