

Sporna pitanja ovrhe komunalne naknade

Gordana Muraja, magistra prava

Komunalna naknada prihod je jedinice lokalne samouprave, a rješenje na temelju koje je obveznici trebaju platiti donosi nadležno upravno tijelo primjenjujući Zakon o općem upravnom postupku. Izvršno rješenje o komunalnoj naknadi izvršava isto upravno tijelo koje je rješenje donijelo ali u postupku i na način određen propisima o prisilnoj naplati poreza na dohodak, odnosno dobit. Kod ovrhe komunalne naknade u praksi se javljaju dvojbe o značenju i sadržaju odredbi koje upućuju na primjenu postupka i načina prisilne naplate poreza. Stoga ćemo se pozabaviti nekim pitanjima primjene pojedinih propisa važnih za postupak ovrhe komunalne naknade.

Komunalna naknada

Nadležnost

Pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe, te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova i Grada Zagreba kao i županija (dalje u tekstu: jedinice lokalne samouprave i JLS) uređeno je Zakonom o komunalnom gospodarstvu¹ (dalje u tekstu: ZKG).

ZKG, kao poseban propis koji uređuje različita pitanja važna za komunalno gospodarstvo, utvrđuje komunalnu naknadu kao prihod proračuna jedinice lokalne samouprave te u nadležnost predstavničkog tijela stavlja donošenje odluke o obveznicima, mjerilima i rokovima plaćanja komunalne naknade.

Svoju nadležnost da uredi ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela predstavničko tijelo JLS crpi i iz općeg propisa, odnosno i iz čl. 35. st. 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Iz ovih odredbi, kao i iz odredbi ZKG slijedi da predstavničko tijelo svojim aktom utvrđuje ne samo obveznike komunalne naknade te mjerila za njeno utvrđivanje, nego da aktom

¹ Narodne novine, br. 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09 - Zakon o financiranju vodnog gospodarstva i Zakon o vodama, 49/11, 84/11 - Zakon o cestama, 144/12, 94/13 - Zakon o održivom gospodarenju otpadom, 153/13 - Zakon o gradnji, 147/14 i 36/15 - Zakon o pogrebničkoj djelatnosti

kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela utvrđuje i nadležnost za donošenje rješenja o komunalnoj naknadi.

Nadležnost upravnih tijela JLS utvrđena je i s druge strane pa čl. 76. st. 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji propisuje da upravna tijela JLS u izvršavanju općih akata predstavničkog tijela donose pojedinačne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba (upravne stvari).

Postupovni propis

Postupak u kojem upravna tijela JLS postupaju i rješavaju u upravnim stvarima uređen je Zakonom o općem upravnom postupku² (dalje u tekstu: ZUP). Osim što sam ZUP u članku 1. utvrđuje obvezu tijela JLS na njegovu primjenu, i čl. 76. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u stavku 4. izričito propisuje da se na donošenje pojedinačnih akata iz ovog članka primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

Takvom izričitom odredbom Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi otklanja svaku dvojbu o tome koji postupovni propis treba primijeniti kod donošenja pojedinačnih akata kojima se izvršavaju opći akti predstavničkog dijela, znači i na postupak donošenja rješenja o komunalnoj naknadi.

Dakle, da ovu analizu izrazimo jezgrovito: rješenje o komunalnoj naknadi donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave, čija je nadležnost za donošenje takvog rješenja utvrđena na temelju općeg akta kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela JLS. Upravno tijelo rješenje donosi primjenjujući opći akt (odluku) kojim su utvrđena mjerila po kojima se plaća komunalna naknada te krug obveznika, pri tome primjenjujući Zakon o općem upravnom postupku.

Izvršnost rješenja kao preduvjet za ovrhu

Rješenje kojim se utvrđuje visina komunalne naknade u svojoj izreci sadrži obvezu uplate točno određenog iznosa na ime komunalne naknade u proračun JLS te rok u kojem obveznik treba dobrovoljno ispuniti obvezu.

Istovremeno, stranka ima pravo na žalbu u određenom roku, koji je čl. 109. ZUP utvrđen u trajanju od 15 dana od dana dostave rješenja ako pojedinim propisom nije drugačije određeno. U upravnom postupku prvostupanjsko rješenje, kako to određuje čl. 133. ZUP, postaje izvršno kad istekne rok za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije

² Narodne novine, br. 47/09.

dopuštena, ako žalba nema odgodni učinak ili ako je dostavljeno rješenje kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe.

Dakle, ako je došlo do nastupanja bilo koje od okolnosti koje uređuje čl. 133. ZUP pa je rješenje postalo izvršno, a obveza utvrđena rješenjem nije ispunjena, u tom se trenutku upravno tijelo treba pozabaviti sljedećim korakom: prisilnom naplatom, odnosno ovrhom komunalne naknade kao javnog davanja.

Prisilna naplata komunalne naknade

Određivanjem i značajem točnog određivanja trenutka izvršnosti rješenja bavimo se zato što ZKG u stavku 5. članka 23. utvrđuje da *"Izvršno rješenje o komunalnoj naknadi izvršava upravno tijelo iz stavka 2. ovoga članka u postupku i na način određen propisima o prisilnoj naplati poreza na dohodak, odnosno dobit."*

Kako iz odredbi Općeg poreznog zakona³ (dalje u tekstu: OPZ) znamo da se prisilna naplata poreza na dohodak, odnosno dobit provodi u postupku koji je tim istim zakonom uređen, gramatičko i logičko tumačenje ove odredbe navodi na zaključak: od trenutka kad rješenje postane izvršno, a pod pretpostavkom da obveznik nije podmirio svoje obveze i da se postupak dalje vodi, upravno tijelo JLS pokreće postupak prisilne naplate, odnosno ovrhe komunalne naknade. Budući da ZKG kao posebni zakon koji uređuje pitanja važna za komunalno gospodarstvo, u citiranom članku upućuje na opći propis koji uređuje prisilnu naplatu poreza na dohodak, odnosno dobit, slijedi da se na postupak ovrhe komunalne naknade primjenjuje Opći porezni zakon.

Isto tumačenje slijedi i iz odredbe čl. 2. st. 8. OPZ koja utvrđuje da se odredbe OPZ propisane za poreze na odgovarajući način primjenjuju i na druga javna davanja *"ako posebnim propisima nije uređeno drugačije"*. Ako znamo da postupak i način ovrhe rješenja o komunalnoj naknadi nije uređen ZKGom, slijedi da bi na daljnji postupak u svemu trebalo primijeniti OPZ.

Međutim, sudska praksa nije potvrdila ovakvo stajalište. Iz sudske prakse Upravnog suda Republike Hrvatske, a i po brojnim pitanjima upućenim u "Pitaj centar" naše redakcije možemo zaključiti da je tumačenje i primjena ove odredbe u praksi izazvalo mnoge nedoumice i upravne sporove. U ovom ćemo se članku pozabaviti onima kod kojih se razlike u tumačenju najviše razlikuju i uzrokuju najviše problema.

³ Narodne novine, br. 147/08., 18/11., 78/12., 136/12., 73/13., 26/15., 44/16.

Rok za žalbu na rješenje o ovrsi komunalne naknade

Jedan od obveznih dijelova rješenja donesenih u upravnom postupku⁴ je i uputa o pravnom lijeku u kojoj upravno tijelo stranku upućuje u kojem roku može uložiti žalbu.

Ako pođemo od predmnijeve da smo kako treba razumjeli odredbu ZKG koja nas je uputila na postupak i način određen propisima o prisilnoj naplati poreza na dohodak, odnosno dobit, možemo zaključiti da je rok za žalbu rješenja o ovrsi utvrđen OPZom.

Naime, odredbe o duljini roka za žalbu nalazimo u postupovnim propisima i u svakom od postupaka (parničnom, upravnom, poreznom itd.) određuju se u skladu s postupovnim propisom. Rok za žalbu na rješenje o ovrsi, odnosno članak 130. nalazimo u dijelu OPZa pod naslovom "VI. OVRŠNI POSTUPAK", što nas navodi na zaključak da se u ovršnom postupku za ovrhu rješenja o komunalnoj naknadi primjenjuju rokovi iz čl. 130 OPZ, odnosno da je rok za žalbu na rješenje o ovrsi komunalne naknade 8 dana.

U skladu s time je upravno tijelo koje je donijelo rješenje odbacilo žalbu na rješenje o ovrsi komunalne naknade s obrazloženjem da nije podnesena u roku od 8 dana, kako je rok za žalbu bio stranci određen u pouci o pravnom lijeku. Ovo je rješenje osporeno u upravnom sporu koji je stranka pokrenula tužbom, a vodio se pred Upravnim sudom RH u predmetu Us-10186/2009-6.

U presudi koja je u tom predmetu donesena Upravni sud je zauzeo stajalište da članak 23. st. 5. ZKG "upućuje na primjenu propisa o porezu na dohodak odnosno o porezu na dobit samo u odnosu na postupak i način prisilne naplate komunalne naknade, a ne i u odnosu na rok za žalbu protiv rješenja o ovrsi. Slijedom navedenog, rok za žalbu protiv rješenja o ovrsi komunalne naknade određuje se primjenom Zakona o općem upravnom postupku ... prema kojoj (odredbi, op. a.) se žalba podnosi u roku od petnaest dana, ako zakonom nije drukčije određeno, što ovdje nije slučaj."⁵

Iako je presuda iz 2009. godine, budući da je sadržaj propisa čija je primjena u pitanju ostao isti, ona je i danas aktualna. Opći porezni zakon i danas u članku 130. propisuje da se protiv rješenja o ovrsi na temelju ovršne isprave može podnijeti žalba u roku od 8 dana od dana dostave rješenja. Isti je ostao i rok za žalbu u upravnom postupku, samo što je u vrijeme kad je presuda donesena rok za žalbu u trajanju od 15 dana bio utvrđen čl. 230. tada važećeg ZUPa. U međuvremenu je 2009. godine donesen novi ZUP čiji čl. 109. također utvrđuje rok za žalbu u trajanju od 15 dana od dana dostave rješenja.

⁴ Čl. 98. Zakona o općem upravnom postupku

⁵ Presuda je dostupna u zbirci sudske prakse na mrežnim stranicama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, <http://www.upravnisudrh.hr/>

Kao što smo vidjeli, ZKG upućuje na primjenu *postupka i načina prisilne naplate* te ostaje nejasno zašto upravno sudstvo rok za žalbu, kao tipičnu postupovnu odredbu, ne smatra dijelom postupka, odnosno koji su eventualni drugi razlozi zbog kojih ne bi trebalo primijeniti rok za žalbu iz OPZa. Budući da se sudska praksa dostupna na mrežnim stranicama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske zadovoljava upućivanjem na propis koji se po mišljenju suda treba primijeniti i da nismo pronašli obrazloženje takvog stajališta, teško je reći na kojoj je analizi i pravnoj logici utemeljena. Pretraživanjem portala sudske prakse na stranicama Vrhovnog suda Republike Hrvatske nismo uspjeli pronaći presudu u kojoj se povodom izvanrednih pravnih lijekova o tom pitanju izjasnio Vrhovni sud RH ili presudu drugog suda koja bi sadržavala obrazloženje i pravnu logiku ovog stajališta.

I pravna znanost zauzela je stajalište da izuzimanje od primjene pravila OPZ nema opravdanja prema važećim zakonima te iznosi stajalište da je ZUP po svojoj naravi opći propis koji se primjenjuje u svim upravnim postupcima ako posebnim zakonom u pojedinim upravnim područjima neka pitanja nisu drugačije uređena. Iz toga slijedi da bi sukladno načelu da posebni zakon ukida opći⁶ u ovakvom slučaju trebalo primijeniti propis koji uređuje ovrhu poreza i javnih davanja, odnosno OPZ.

Zastarni rokovi

Druga tema na koju se odražavaju razlike u stajalištima je rok u kojem zastarijeva obveza plaćanja komunalne naknade na temelju rješenja kojim je njen iznos utvrđen.

Opći porezni zakon sadrži specifična pravila za zastaru poreznih obveza koja se u velikoj mjeri razlikuje od pravila za zastaru koja vrijede za druge vrste obveza izražena u obveznom pravu. Općenito govoreći, bez ulaženja u specifične detalje, OPZ propisuje da zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi porezne obveze i kamate te je propisan rok zastare od tri godine.

Za razliku od obveznog prava, porezni propis utvrđuje dva roka za zastaru: nakon proteka apsolutnog roka zastare, koji je utvrđen u dvostrukom trajanju od dana kada je zastara počela prvi puta teći, dakle u trajanju od 6 godina, porezno tijelo više nema pravo utvrđivati poreznu obvezu.

⁶ N. Žunić Kovačević, S. GADŽO, Komunalna naknada u RH i njezino pozicioniranje u odnosu na teoretske i normativne koncepte financijskog prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 35, br. 1, 245-270 (2014), članak je dostupan na mrežnim stranicama servisa <http://hrcak.srce.hr/>

No i u ovom slučaju je upravnosudska praksa zauzela stajalište da se na zastaru komunalne naknade primjenjuju rokovi zastare iz Zakona o obveznim odnosima⁷. To je stajalište izraženo u presudi Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-3448/1999 od 25. travnja 2001.: "... neosnovano tuženo tijelo smatra da se glede zastare potraživanja primjenjuje Zakon o porezu na dohodak ...

Naime, Zakon o komunalnom gospodarstvu, koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporenog rješenja, kao i njegove izmjene i dopune (...) upućuje na primjenu odredbi Zakona o porezu na dohodak odnosno dobit samo glede postupka i načina prisilne naplate komunalne naknade, a ne i roka zastare za utvrđenu obvezu komunalne naknade.

Prema shvaćanju ovoga Suda, u pravu je tužiteljica kada u tužbi navodi da se kod potraživanja komunalne naknade i pitanja zastare na takvo potraživanje trebaju primijeniti odredbe Zakona o obveznim odnosima (...). U takvom slučaju se primjenjuju odredbe koje se odnose na zastaru povremenih potraživanja koja proistječu iz pravomoćnih odluka suda ili odluka drugoga nadležnoga tijela, ili nagodbe pred sudom ili drugim nadležnim tijelom, a koja dospjevaju ubuduće, kao rok zastare određen je rok za zastaru povremenih potraživanja (...). Potraživanja povremenih davanja koja dospjevaju godišnje ili u kraćim određenim razmacima (povremena potraživanja) u koja spada i potraživanje komunalne naknade, zastarjevaju za tri godine od dospelosti svakog pojedinog davanja - potraživanja, sukladno odredbi članka ... naprijed navedenoga Zakona.

I u ovom slučaju presuda je iz ranijeg razdoblja, odnosno iz 2001. pa su propisi izmijenjeni, što znači da su se mijenjali i brojevi Narodnih novina u kojima su ti propisi objavljeni, kao i brojevi članaka. No odredbe koje suštinski uređuju ovo područje su zapravo ostale iste. I ovdje možemo reći da u dostupnoj sudskoj praksi nismo pronašli obrazloženje pravne logike i uporišta za tvrdnje iznesene u presudi, što bi ipak bilo za očekivati jer sudovi imaju obvezu kod donošenja presude obrazložiti i pravno utemeljenje svojih stajališta.

Pravna narav komunalne naknade

Radi pravilne primjene svih do sada spomenutih propisa odlučnim se pokazuje odgovor na osnovno pitanje: koja je pravna narav komunalne naknade.

Naime, članak 2. st. 3. OPZ utvrđuje da se drugim javnim davanjima smatraju trošarine, carine, pristojbe, doprinosi ... itd. te "sva davanja čije je utvrđivanje ili naplata i/ili nadzor prema posebnim propisima u nadležnosti poreznog tijela". Već smo spomenuli da čl. 2. st. 8. OPZ

⁷ Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11. i 78/15.

propisuje da se OPZ na odgovarajući način primjenjuje i na "*druga javna davanja*" pa je važno razlučiti zadovoljava li komunalna naknada uvjete da bismo mogli smatrati da spada u poreze i/ili druga javna davanja.

Važeći Zakon o komunalnom gospodarstvu za komunalnu naknadu propustio je izrijeком utvrditi da je komunalna naknada javno davanje. Zakon se zadovoljava utvrđenjem da je komunalna naknada prihod JLS. Za razliku od toga, članak 31. st. 1. utvrđuje da su komunalni doprinosi "*novčana javna davanja*".

Takvo uređenje nameće potrebu analize odgovarajućih odredbi i otvara mogućnost za različita tumačenja. No kad sagledamo sve elemente, od kojih smo mnoge i obrazlagali u ovom članku pa ih ovdje nećemo ponavljati, analiza pokazuje da komunalna naknada jeste javno davanje.

Iako jasna zakonska mjerila razlikovanja "*drugih javnih davanja*", osim onih koji su izričito navedeni i definirani u čl. 2. OPZ nisu propisana, normativni pojam poreza nedvojbeno obuhvaća i komunalnu naknadu. To zbog toga što su ZGKom kao posebnim propisom ovlasti za njeno utvrđivanje i naplatu dani u nadležnost tijela JLS, a koja se temeljem čl. 3. OPZ imaju smatrati poreznim tijelom u čijem su djelokrugu poslovi utvrđivanja, nadzora i naplate poreza⁸.

No ako postoje argumenti zbog kojih to stajalište ne bismo mogli uvažiti, a vidimo da ih sudstvo i ne uvažava, svakako bi bilo korisno da sudovi daju (barem) obrazloženje o pravnom utemeljenju svojih stajališta. Naravno, idealno bi bilo da se zakonodavnom intervencijom razriješe sporna pitanja.

Copyright © Gordana Muraja 2017

⁸ N. Žunić Kovačević, S. GADŽO, Komunalna naknada u RH i njezino pozicioniranje u odnosu na teoretske i normativne koncepte financijskog prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 35, br. 1, 245-270 (2014),