

**BORIS GOSPODNETIĆ, dipl.iur.**  
**Hrvatska gospodarska komora, Zagreb**

## KOMUNALNI DOPRINOS I KOMUNALNA NAKNADA

### UVOD

Za potrebe ovog izlaganja potrebno je koristiti se slijedećim propisima:

1. **Zakon o komunalnom gospodarstvu** (NN 26/03 – pročišćeni tekst, NN 82/04, NN 110/04 – Uredba i NN 178/04, u nastavku teksta: ZKG)
2. **Pravilnik o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa** (NN 136/06)
3. **Uredba o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštitne najamnine** (NN 40/97)

I komunalnoj naknadi i komunalnom doprinosu zajedničko je to da se radi o javnim davanjima koja plaćaju fizičke i pravne osobe i kod kojih se u pravilu od druge strane (najčešće jedinice lokalne samouprave) traži određena protučinidba. Budući se radi o javnim davanjima, obveznici plaćanja komunalne naknade i komunalnog doprinosa često doživljavaju takva davanja kao poreze, ne bez razloga, jer se u nekim budućim razmišljanjima očekuju i takve transformacije posebno kada se radi o komunalnoj naknadi (komunalna naknada – porez na imovinu).

Isto tako, sredstva dobivena od komunalne naknade i komunalnog doprinosa su strogo namjenska sredstva, što znači da se mogu koristiti isključivo za svrhu koja je određena ZKG i ne bi se smjela koristiti za bilo koju drugu svrhu.

### KOMUNALNA NAKNADA

Člankom 22 stavkom 1 ZKG-a propisano je da je komunalna naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave a koja sredstva su namijenjena za obavljanje slijedećih komunalnih djelatnosti:

- **odvodnja atmosferskih voda**, koja djelatnost, kao dio komunalne djelatnosti odvodnje i pročišćavanje otpadnih voda, nije posebno definirana u ZKG-u (npr. poslovi redovitog čišćenja uređaja – slivnika za odvodnju atmosferskih voda);
- **održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina** – pod održavanjem čistoće razumijeva se čišćenje javnih površina te skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta utvrđena posebnim propisima (npr. poslovi čišćenja trgova, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, dječjih igrališta i javnih prometnih površina, te javnih cesta koje prolaze kroz naselje);
- **održavanje javnih površina** – pod održavanjem javnih površina osobito se razumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih

- igrališta, javnih prometnih površina, te dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselje, kad se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu (npr. bojenje postojećih košara za smeće, nabava novih košara, označavanje parkirnih mjesta, sanacija asfaltnog sloja, obnova zelenila u parku, održavanje dječjih igrališta, održavanje klupa, itd.);
- **održavanje nerazvrstanih cesta** – pod održavanjem nerazvrstanih cesta razumijeva se održavanje površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste (npr. poslovi sanacije asfaltnog plašta, košenje trave uz cestu);
  - **održavanje groblja i krematorija** – pod održavanjem groblja i krematorija razumijeva se održavanje prostora i zgrada za obavljanje ispraćaja i sahrane pokojnika, te ukop i kremiranje pokojnika (npr. bojanje ograde groblja, zamjena rasvjetnih tijela na groblju, održavanje stabala, zelenih površina, održavanje klupa na groblju itd.);
  - **javna rasvjeta** – pod pojmom javne rasvjete razumijeva se upravljanje i održavanje objekata i uređaja javne rasvjete, uključivo podmirenje troškova električne energije za rasvijetljavanje javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta (npr. bojanje i zaštita rasvjetnih stupova, zamjena rasvjetnih tijela, troškovi utroška električne energije itd.).

**Sredstva prikupljenja komunalnom naknadom mogu se na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave upotrijebiti i u svrhu održavanja objekata školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja (članak 28 stavak 2 ZKG-a).**

Slijedom odredbe članka 44 Zakona o vatrogastvu (NN 139/04 i NN 174/04), predstavničko tijelo općine, grada i Grada Zagreba, može za financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi i dobrovoljnih vatrogasnih društava donijeti odluku o uvođenju ili povećanju komunalne naknade glede financiranja vatrogastva. Visinu komunalne naknade treba uskladiti sa zahtjevima iz plana zaštite od požara jedinice lokalne samouprave.

Komunalne djelatnosti za obavljanje kojih se sredstva osiguravaju iz komunalne naknade (odvodnja atmosferskih voda, održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje groblja i krematorija i javna rasvjeta) ne mogu se obavljati putem koncesije.

Naime, prema popisu komunalnih djelatnosti koje se mogu obavljati putem koncesije iz članka 11 stavka 1 ZKG-a, putem koncesije mogu se obavljati samo one komunalne djelatnosti koje se financiraju iz cijene komunalne usluge.

Davanjem koncesije stječe se pravo obavljanja komunalnih djelatnosti te izgradnja i korištenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture u cilju obavljanja komunalnih djelatnosti, za koje djelatnosti koncesionar naplaćuje cijenu izravno od korisnika komunalnih usluga.

Nasuprot tome, za obavljanje komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz komunalne naknade, jedinice lokalne samouprave pravnoj ili fizičkoj osobi koja obavlja te djelatnosti plaća cijenu za izvršene usluge.

## 1. OBVEZNICI PLAĆANJA KOMUNALNE NAKNADE

Komunalnu naknadu plaćaju **vlasnici odnosno korisnici stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevinskog zemljišta koje služi za obavljanje poslovne djelatnosti i neizgrađenog građevinskog zemljišta.**

Komunalna naknada plaća se za nekretnine iz članka 22 stavka 2 ZKG-a (stambeni prostor, poslovni prostor, garažni prostor, građevinsko zemljište koje služi za obavljanje poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište) koje se nalazi unutar građevinskog područja naselja, te za stambeni i poslovni prostor izvan građevinskog područja naselja na kojemu se najmanje obavlja komunalna djelatnost iz članka 22 stavka 1 točke 3, 4 i 6 ZKG-a ( održavanje javnih površina, održavanje nerazverstanih cesta i javna rasvjeta ) i koje su opremljene najmanje pristupnom cestom, objektima za opskrbu električnom energijom i vodom prema mjesnim prilikama, te čine sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave.

**Građevinskim zemljištem** u smislu ZKG-a smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevnog područja naselja, a na kojemu se u skladu s prostornim planom mogu graditi građevine za stambene, poslovne, športske ili druge namjene.

**Neizgrađenim građevinskim zemljištem** u smislu ZKG-a smatra se zemljište na kojem nije izgrađena nikakva građevina ili na kojemu postoji privremena građevina za čiju izgradnju nije potrebno odobrenje za izgradnju. Neizgrađenim građevinskim zemljištem smatra se i zemljište na kojemu se nalaze ostaci nekadašnje građevine.

## 2. ODLUKA O KOMUNALNOJ NAKNADI

Temeljem članka 23 stavka 1 ZKG-a predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se obvezatno utvrđuju:

- naselja u jedinicama lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada;
- područje zona u gradu odnosno općini;
- koeficijent zona (Kz) za pojedine zone;
- koeficijent namjene (Kn) za poslovni prostor i građevno zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti;
- rokovi plaćanja komunalne naknade;
- nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju plaćanja komunalne naknade;
- opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja komunalne naknade, izvori sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalne naknade.

## 3. PROGRAM ODRŽAVANJA OBJEKATA I UREĐAJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE ZA DJELATNOSTI IZ ČLANKA 22 STAVKA 1 ZKG-a

Prema članku 28 ZKG-a predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave nakon donošenja odluke o komunalnoj naknadi, za svaku kalendarsku godinu, a u skladu s predvidivim sredstvima i izvorima financiranja donosi Program održavanja

infrastrukture za djelatnosti iz članka 22 stavka 1 ZKG-a (odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje groblja i krematorija, javna rasvjeta).

Programom se obavezno utvrđuje:

- opis i opseg poslova održavanja s procjenom pojedinim troškova po djelatnostima;
- iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarenje programa s naznakom izvora financiranja.

Poglavarstvo jedinice lokalne samouprave dužno je **do kraja ožujka svake godine** predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave podnijeti **izvješće o izvršenju Programa za prethodnu kalendarsku godinu**. Izvješće o izvršenju Programa održavanja infrastrukture mora sadržavati iste elemente kao i sam Program.

#### 4. MJERILA ZA IZRAČUN KOMUNALNE NAKNADE

Člankom 24 ZKG-a propisano je da se visina komunalne naknade određuje ovisno o:

- lokaciji nekretnine, odnosno zoni u kojoj se nalazi nekretnina;
- vrsti nekretnine iz članka 22 stavka 2 ZKG-a.

Komunalna naknada se obračunava po metru kvadratnom površine, i to za stambeni, poslovni i garažni prostor po jedinici korisne površine koja se utvrđuje na način propisan **Uredbom o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine**, a za građevinsko zemljište po jedinici stvarne površine.

Prema članku 4 navedene Uredbe, korisna površina stana za koju se utvrđuje najamnina u skladu s odredbama Uredbe određuje se primjenom točke **3.3 norme HRN U. C2. 100**.

Pri utvrđivanju korisne površine tavanskih ili mansardnih stanova odnosno stanova s kosim pogledom, uz elemente za izračun korisne površine prema normi HRN U. C2. 100. primijenjuju se i ovi koeficijenti:

- tlocrtna površina prostorija ili dijelova prostorija s visinom do 1m – koeficijent 0,00;
- tlocrtna površina prostorija ili dijelova prostorija s visinom od 1 – 2 m – koeficijent 0,50;
- tlocrtna površina prostorija ili dijelova prostorija s visinom većom od 2m – koeficijent 1,00.

Odredbama točke 3.3 norme HRN U. C2. 100. (koji je propis u pravni sustav Republike Hrvatske preuzet Zakonom o preuzimanju Zakona o standardizaciji – Sl.L. 37/88 a koji se u Republici Hrvatskoj primijenjuje kao republički zakon – NN 53/91) utvrđen je način izračunavanja korisne (netto) površine stambenog odnosno poslovnog prostora.

Korisna površina izračunava se množenjem površina prostorija obračunatih bez zidova sa slijedećim koeficijentima (3,34): zatvorene prostorije i niše – koeficijent 1,00, lođe – koeficijent 0,75, pokrivene terase – koeficijent 0,50, balkoni, otvorene terase, ravni prohodni krovovi i trijemovi – koeficijent 0,25.

Iznos komunalne naknade po kvadratnom metru obračunske površine nekretnine utvrđuje se množenjem:

- **vrijednosti obračunske jedinice – boda (B), određene u kunama po metru kvadratnom;**
- **koeficijenta zone (Kz);**
- **koeficijenta namjene (Kn).**

Dakle, komunalna naknada izračunava se prema matematičkoj formuli: **komunalna naknada po kvadratom metru = vrijednost boda x koeficijent zone x koeficijent namjene.**

#### 4.1. Vrijednost boda

Člankom 25 ZKG-a propisano je da se vrijednost boda (B) određuje odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave **do kraja studenoga tekuće godine za slijedeću kalendarsku godinu** a nakon donošenja odluke o komunalnoj naknadi. Vrijednost boda jednaka je mjesečnoj visini komunalne naknade po kvadratnom metru korisne površine stambenog prostora u prvoj zoni općine odnosno grada. Ako predstavničko tijelo ne odredi vrijednost boda najkasnije do kraja studenoga tekuće godine, za obračun komunalne naknade u slijedećoj kalendarskoj godini vrijednost boda se ne mijenja.

#### 4.2. Koeficijent zone

Člankom 36 ZKG-a propisano je da se visina komunalne naknade određuje prema koeficijentu zone u naselji i to:

- **koeficijent zone (Kz) određuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave za pojedine zone, a najviši koeficijent u prvoj zoni općine odnosno grada iznosi 1,00;**
- **područja zona u gradu odnosno općini utvrđuje predstavniko tijelo lokalne samouprave ovisno o pogodnosti položaja i komunalnoj opremljenosti određenog područja, prema vlastitim uvjetima i mjerilima.**

#### 4.3. Koeficijent namjene

Člankom 27 ZKG-a propisano je da se visina komunalne naknade određuje prema koeficijentu namjene nekretnine (Kn) koji ovisi o vrsti nekretnine iz članka 19 stavka 2 ZKG-a i iznosi:

- **za stambeni prostor i prostor koji koriste neprofitne organizacije – koeficijent 1,00;**
- **za garažni prostor – koeficijent 1,00;**

- za neizgrađeno građevino zemljište – koeficijent 0,05.

Koeficijent namjene za poslovni prostor i za građevno zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti određuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave pod slijedećim uvjetom:

- za poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti koeficijent ne može biti manji od 1,00 niti veći od 5,00;
- za poslovni prostor koji služi za ostale djelatnosti koeficijent ne može biti manji od 1,00 niti veći od 10,00;
- za građevno zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti koeficijent može biti najviše 10% koeficijenta namjene koji je određen za poslovni prostor.

#### 4.4. Posebna mjerila za utvrđivanje visine komunalne naknade za pojedine gospodarske djelatnosti

Člankom 27 stavkom 3 i 4 ZKG-a je propisan i način utvrđivanja visine komunalne naknade za pojedine vrste djelatnosti i to:

- za poslovni prostor i građevno zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti, u slučaju kad se poslovna djelatnost ne obavlja više od šest mjeseci u kalendarskoj godini, koeficijent namjene umanjuje se za 50%, ali ne može biti manji od koeficijenta namjene za stambeni prostor odnosno neizgrađeno građevno zemljište;
- za hotele, apartmansta naselja i kampove visina godišnje komunalne naknade ne može biti veća od 1,5% ukupnog godišnjeg prihoda iz prethodne godine ostvarenog u hotelima, apartmanskim naseljima i kampovima koje se nalaze na području određene jedinice lokalne samouprave.

### 5. DONOŠENJE RJEŠENJA O KOMUNALNOJ NAKNADI

Člancima 22 i 23 ZKG-a u vezi donošenja rješenja o komunalnoj naknadi, propisano je slijedeće:

- obveznik plaćanja komunalne naknade je vlasnik ili korisnik stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevnog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti, te neizgrađenog građevinskog zemljišta;
- rješenje o komunalnoj naknadi donosi upravo tijelo jedinice lokalne samouprave u čijem su djelokrugu poslovi komunalnoga gospodarstva,
- rješenje se donosi za kalendarsku godinu;
- rješenje se donosi do 31. ožujka tekuće godine, ako se na osnovi odluke predstavničkog tijela mijenja visina komunalne naknade u odnosu na prethodnu godinu;
- rješenjem se utvrđuje visina komunalne naknade po metru kvadratnom obračunske površine, obračunska površina i mjesečni iznos komunalne naknade;

- o privremenom, potpunom ili djelomičnom oslobađanju od plaćanja komunalne naknade upravno tijelo donosi rješenje;
- izvršno rješenje izvršava upravno tijelo jedinice lokalne samouprave u čijem su djelokrugu poslovi komunalnog gospodarstva, u postupku i na način određen propisima o prisilnoj naplati poreza na dohodak odnosno dobit;
- protiv rješenja jedinice lokalne samouprave može se izjaviti žalba upravnom tijelu županije u čijem su djelokrugu poslovi komunalnog gospodarstva, a protiv rješenja koje donosi Grad Zagreb žalba se izjavljuje ministarstvu u čijem je djelokrugu komunalno gospodarstvo.

### 5.1. Dospijeće obveze komunalne naknade

Dospijeće obveze komunalne naknade nastupa **danom izvršnosti rješenja o utvrđivanju visine komunalne naknade**. Sukladno načelu konačnosti rješenja u upravnom postupku, stranka u upravnom postupku stječe kakvo pravo ili obvezu na temelju rješenja koje je konačno u upravnom postupku (tj. rješenje protiv kojega nema redovitog pravnoga lijeka). No, kako je člankom 23 stavkom 2 ZKG-a propisano da se rješenje o visini komunalne naknade donosi za kalendarsku godinu (osim ako se za kalendarsku godinu mijenja visina naknade, za što je predstavničko tijelo obavezno donijeti opći akt do kraja studenoga u prethodnoj godini), najkasnije do 31. ožujka tekuće godine, to će izvršno rješenje o visini komunalne naknade obvezivati stranku na plaćanje komunalne naknade od 1. siječnja kalendarske godine u kojoj je doneseno (iako će činjenica izvršnosti rješenja nastupiti naknadno u tijeku kalendarske godine).

### 5.2. Rok za donošenje rješenja o komunalnoj naknadi

Razmatrajući pitanje roka za donošenje rješenja o komunalnoj naknadi, susrećemo se s dvojmom koja se odnosi na članak 20 stavak 2 ZKG-a a koja propisuje da se izdavanje rješenja o komunalnoj naknadi donosi najkasnije do 31. siječnja tekuće godine. Dvojbeno je radi li se o instrukcijskom ili prekluzivnom roku. Smatramo da se radi o instrukcijskom roku na što upućuje činjenica da su sredstva komunalne naknade strogo namjenska sredstva za financiranje obavljanja određenih komunalnih usluga koje koriste svi obvezanici plaćanja komunalne naknade, te da se obavljanje tih komunalnih djelatnosti ne može dovesti u pitanje prekluzivnim rokom za izdavanje rješenja o visini komunalne naknade u tijeku godine. Konačan odgovor na ovo pitanje morat će dati upravno-sudska praksa.

## 6. ZASTARA DUGA KOMUNALNE NAKNADE

U pogledu roka za zastaru obveza potraživanja duga s naslova komunalne naknade primijenjuju se odredbe članka 226 i 233 Zakona o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO). Odredbom članka 233 ZOO-a propisano je da sva potraživanja koja su utvrđena pravomoćnom sudskom odlukom ili odlukom drugog nadležnog tijela ili nagodbom pred sudom ili drugim nadležnim tijelom odnosno javnobilježničkim aktom, zastarijevaju za deset godina pa i ona za koja zakon inače predviđa kraći rok zastare.

Međutim, sve povremene tražbine koje proistječu iz takvih odluka ili nagodbi i dospijevaju ubuduće zastarijevaju u roku predviđenom za zastaru povremenih tražbina.

Rješenjem o komunalnoj naknadi određuje se visina komunalne naknade koja može dospijevati mjesečno, tromjesečno ili u drugom roku koji općim aktom propiše jedinica lokalne samouprave. Stoga se na zastaru obveza komunalne naknade primijenjuje rok zastare za povremena potraživanja propisan **člankom 226 ZOO-a** koji propisuje da tražbine povremenih davanja, koje dospijevaju godišnje ili u kraćim razdobljima, zastarijevaju za **tri godine od dospelosti svakog pojedinog davanja**.

Zastara se prekida podnošenjem tužbe kao i svakom drugom vjerovnikovom radnjom poduzetom protiv dužnika pred sudom ili drugim nadležnim tijelom radi utvrđivanja, osiguranja ili ostvarenja tražbine (članka 241 ZOO-a).

Nakon prekida, zastarijevanje počinje teći iznova, a vrijeme koje je proteklo prije prekida ne računa se u zakonom određeni rok zastare.

Zastara koja počinje teći iznova poslije prekida navršava se kad protekne onoliko vremena koliko je zakonom određeno za zastaru koja je prekinuta (članak 45 stavak 1 i 6 ZOO-a).

Prema upravno-sudskoj praksi opomena tijela uprave jedinice lokalne samouprave u čijem je djelokrugu komunalno gospodarstvo ne prekida zastarijevanje. To proizlazi iz presude Upravnog suda broj: Us-11006/2000-4 od 17. rujna 2003. godine.

## **KOMUNALNI DOPRINOS**

Komunalni doprinos je **novčano javno davanje koje se plaća za građenje i korištenje objekata komunalne infrastrukture iz članka 30. stavka 1. ZKG-a**.

Komunalni doprinos prihod je jedinice lokalne samouprave.

### **1. NAMJENA SREDSTAVA KOMUNALNOG DOPRINOSA**

Sredstva komunalnog doprinosa služe za financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture za: **javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorije i javnu rasvjetu**.

Navedeni objekti i uređaji komunalne infrastrukture financiraju se osim iz sredstava komunalnog doprinosa i iz proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesiju i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom.

Sredstvima komunalnog doprinosa financira se i **pribavljanje zemljišta na kojem se grade objekti i uređaji komunalne infrastrukture iz članka 30 stavka 1 ZKG-a (javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematoriji, javna rasvjeta), rušenje postojećih objekata i uređaja, premještanje postojećih nadzemnih i podzemnih instalacija, te radovi na sanaciji toga zemljišta (članak 31 stavak 5 ZKG-ase)**.

## 2. PRAVNI STATUS OBJEKATA I UREĐAJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE KOJI SE FINANCIRAJU IZ KOMUNALNOG DOPRINOSA

Iz sredstava komunalnog doprinosa financira se izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji su u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i to:

- **javne površine**- su javne zelene površine, pješačke staze, pješačke zone, odvodni kanali, trgovi, parkovi, dječja igrališta;
- **nerazvrstane ceste**- su površine koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa te cestovno zemljište uz nerazvrstane ceste.

Sve navedene nekretnine (javne površine i nerazvrstane ceste) u pravilu u zemljišnim knjigama upisane su kao **opće dobro u nevlasničkom režimu**. Smatramo da se iz odredaba ZKG-a može isčitati iznimka za takve nekretnine od odredbi članka 35 stavka 4 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima prema kojoj stvari koje su namijenjene za uporabu svih (javna dobra u općoj uporabi) su vlasništvo Republike Hrvatske. Prema toj iznimci koja proizlazi iz odredaba ZKG-a te su nekretnine u ingerenciji jedinica lokalne samouprave. Bilo bi posve nesvrhovito da o nekretninama i općim dobrima takve vrste skrbi Republika Hrvatska jer se radi o nekretninama koje čine javne površine i nerazvrstane ceste apsolutno lokalnog značenja.

- **grobља i krematoriji**- pobliže su definirani kao komunalni objekti člankom 2 Zakona o grobljima (NN 19/98). Groblje je ograđeni prostor zemljišta na kojem se nalaze grobna mjesta, prateće građevine i komunalna infrastruktura. Pratećim građevinama u smislu Zakona o grobljima smatraju se kramtorij, mrtvačnica, dvorana za izlaganje na odru, prostorije za ispraćaj umrlih i sl. Groblje je komunalni objekt u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi;
- **objekti i uređaji javne rasvjete**- služe za rasvjetljavanje javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta. Ti objekti i uređaji koji se koriste isključivo za javnu rasvjetu su u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, a za one koji se koriste za obavljanje djelatnosti Hrvatske elektroprivrede d.d. Zagreb, a istodobno se koriste i za javnu rasvjetu, osnovano je ugovorom s jedinicama lokalne samouprave i uprave, pravo služnosti – pravo uporabe bez naknade za potrebe javne rasvjete u korist jedinice lokalne samouprave i uprave. Ugovor se zaključuje između HEP-a s jedne strane, te općina i gradova s druge strane.

## 3. OBVEZNIK PLAĆANJA KOMUNALNOG DOPRINOSA

Člankom 31 stavkom 2 ZKG-a komunalni doprinos plaća **vlasnik građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor**.

Plaćanjem komunalnog doprinosa vlasnik građevne čestice odnosno investitor sudjeluje u podmirenju troškove izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture utvrđenih Programom iz članka 30 stavka 4 ZKG-a.

**Investitor je pravna ili fizička osoba u čije se ime gradi građevina** (članak 33 stavak 1 Zakona o gradnji).

U pogledu dvojbi kako odrediti obvezanika plaćanja komunalnog doprinosa kada vlasnik građevne čestice nije ujedno i investitor, smatramo da isto treba razriješiti na način da je obvezanik plaćanja istog fizička ili pravna osoba koja je navedena kao investitor u projektnoj dokumentaciji, ili fizička ili pravna osoba koja je podnijela zahtjev za izdavanje akta na temelju kojega se može graditi, ili fizička ili pravna osoba koja je u ugovoru, suglasnosti ili odluci nadležnog tijela državne uprave kojom se stječe pravo građenja na nekretnini, navedena kao investitor.

Jedinica lokalne samouprave na plaća komunalni doprinos onda kada je investitor gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz članka 30 stavka 1 ZKG-a ( javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorij i javna rasvjeta ) iz čega proizlazi da, kada je jedinica lokalne samouprave investitor drugih objekata onda je ista obvezanik plaćanja komunalnog doprinosa.

#### **4. OBRAČUN KOMUNALNOG DOPRINOSA**

**Komunalni doprinos obračunava se u skladu s obujmom, odnosno po metru kubnom građevine koja se gradi na građevnoj čestici, a kod građevine koja se uklanja zbog građenja nove građevine ili kada se postojeća građevina dograđuje ili nadograđuje, komunalni se doprinos obračunava na razliku u obujmu u odnosu na prijašnju građevinu.**

Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za obračun po metru kubnom građevine koja se gradi određuje se za pojedinu zonu u gradu, odnosno općini. Ta je vrijednost najviša za prvu zonu i **ne može biti viša od 10% prosječnih troškova gradnje prema kubnom metru etalonske građevine u Republici Hrvatskoj** (prosječni troškovi gradnje po kubnom metru etalonske gradnje u Republici Hrvatskoj na dan 7. siječnja 2000. godine iznose 1.800,00 kuna po kubnom metru).

Način utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa propisao je ministar u čijem je djelokrugu komunalno gospodarstvo **Pravilnikom o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa** (NN 136/06).

#### **5. ODLUKA O KOMUNALNOM DOPRINOSU**

Odluka o komunalnom doprinosu obavezno sadrži:

- **područja zone u gradu odnosno općini ovisno o pogodnosti položaja određenog područja i stupnju opremljenosti objektima i uređajima komunalne infrastrukture;**
- **jediničnu vrijednost komunalnog doprinosa po vrsti objekta i uređaja komunalne infrastrukture i po pojedinim zonama određenu u kunama po kubnom metru građevine;**
- **način i rokove** plaćanja komunalnog doprinosa;
- **opće uvjete i razloge** zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog

doprinosa i izvore sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa.

Ovdje je potrebno istaknuti da ZKG-om nije propisano da visina komunalnog doprinosa ovisi o namjeni građevine iako je iz prakse poznato da pojedine jedinice lokalne samouprave odlukom o komunalnom doprinosu različito utvrđuju jediničnu vrijednost komunalnog doprinosa ovisno o namjeni građevine (npr. stambeni, poslovni ili proizvodni prostor). Mišljenja sam da je takvo postupanje jedinica lokalne samouprave suprotno ZKG-u jer da je zakonodavac htio onda bi takovu odredbu izričito propisao kako je to propisao kod donošenja odluke o komunalnoj naknadi kod koje je ostavio mogućnost različitog utvrđivanja visine komunalne naknade s obzirom na namjenu prostora.

## **6. PROGRAM IZGRADNJE OBJEKATA I UREĐAJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE**

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave na temelju Programa mjera za unapređenje stanja u prostoru i potrebe uređenja zemljišta u skladu s postavkama dokumenata prostornog uređenja kao i u skladu s Planom razvojnih programa koji se donose na temelju posebnih propisa donosi **Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture** za svaku kalendarsku godinu obavezno sadrži:

- **opis poslova** s procjenom troškova za gradnju objekata i uređaja te za nabavku opreme;
- **iskaz financijskih sredstava** potrebnih za ostvarivanje Programa s naznakom izvora financiranja djelatnosti.

Odredba članka 31 stavka 5 ZKG-a koja propisuje da se **sredstvima komunalnog doprinosa financira i pribavljanje zemljišta na kojem se grade objekti i uređaji komunalne infrastrukture iz članka 30 stavka 1 ZKG-a, rušenje postojećih objekata i uređaja, premještanje postojećih nadzemnih i podzemnih instalacija te radovi na sanaciji tog zemljišta**, omogućava planiranje izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture «po fazama» tj. kroz višegodišnje razdoblje. Tako je moguće u Programu izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za pojedinu kalendarsku godinu planirati radove na pripremi zemljišta za izgradnju i ishodovanje akta na temelju kojih se može graditi, a samu izgradnju planirati u idućim godinama.

Program izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture obuhvaća planiranu izgradnju za sve objekte i uređaje komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave za komunalne djelatnosti iz članka 3 ZKG-a, a ne samo za objekte i uređaje komunalne infrastrukture iz članka 30 stavka 1 ZKG-a.

Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture od iznimnog je značenja jer se u rješenje o komunalnom doprinosu unosi popis objekata i uređaja komunalne infrastrukture koje će jedinice lokalne samouprave izgraditi u skladu s tim Programom u kalendarskoj godini.

Visina obveze povrata sredstava komunalnog doprinosa obvezniku ovisi o izgrađenosti objekata i uređaja komunalne infrastrukture prema navedenom Programu i ostvarenom prilivu, pa je stoga potrebno, pri donošenju tog Programa

izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području jedinice lokalne samouprave, planirati prema stvarnim mogućnostima kako bi se izbjegla obveza povrata sredstava komunalnog doprinosa iz razloga neizvršavanja Programa.

Izvešće o izvršenju Programa izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture poglavarstvo jedinice lokalne samouprave dužno je do kraja ožujka svake godine podnijeti predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave. Takvo izvješće moralo bi sadržavati opis poslova s troškovima za gradnju objekata i uređaja te nabavku opreme kao i iskaz financijskih sredstava s kojima je program ostvaren uz naznaku izvora financiranja.

## 7. RJEŠENJE O KOMUNALNOM DOPRINOSU

Člankom 32 stavkom 1 ZKG-a propisano je da je **tijelo državne uprave koje donosi akt na temelju kojeg se može graditi dužno u roku 8 dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje toga akta dostaviti jedan primjerak projektne dokumentacije upravnom tijelu jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove komunalnog gospodarstva, radi donošenja rješenja o komunalnom doprinosu.**

Postavlja se pitanje da li je rok od 8 dana u kojem je tijelo državne uprave koje donosi akt na temelju kojega se može graditi prekluzivan ili instrukcijski rok. Smatram da se radi o instrukcijskom roku iz razloga što je to tijelo dužno i na temelju projektne dokumentacije koja je dostavljena nakon isteka roka od 8 dana donijeti rješenje o komunalnom doprinosu.

Rješenje o komunalnom doprinosu donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za komunalno gospodarstvo na temelju odluke o komunalnom doprinosu (članak 31 stavak 3 ZKG-a) u postupku pokrenutom na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti (članak 32 stavak 2 ZKG-a).

Rješenje o komunalnom doprinosu obvezatno sadržava:

- iznos sredstava komunalnog doprinosa koji je obveznik dužan platiti;
- način i rokove plaćanja komunalnog doprinosa;
- prikaz načina obračuna komunalnog doprinosa za građevinu koja se gradi;
- popis objekata i uređaja komunalne infrastrukture koje će jedinica lokalne samouprave izgraditi u skladu s Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture;
- obvezu jedinice lokalne samouprave o razmjernom povratu sredstava u odnosu na izgrađenost objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz popisa objekata i uređaja koje je jedinica lokalne samouprave dužna izgraditi u skladu s Programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i ostvareni priliv sredstava.

Ništavo je rješenje koje ne sadržava obvezne elemente propisane člankom 32 stavkom 3 ZKG-a.

Obveze i prava iz rješenja o komunalnom doprinosu stranka stječe danom konačnosti rješenja.

Posebno ističemo da je rješenje o komunalnom doprinosu dvostranoobvezno rješenje tj. obveza je obveznika komunalnog doprinosa na plaćanje istoga, a obveza jedinice lokalne samouprave na izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture sukladno godišnjem Programu izgradnje.

Tu je potrebno istaknuti da obveza jedinice lokalne samouprave na izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture nije vezana za izgradnju i opremanje objektima i uređajima baš na građevinskoj čestici obveznika plaćanja komunalnog doprinosa, već će se ista izvršiti na području jedinice lokalne samouprave prema navedenom Programu.

U neposrednoj primjeni ZKG-a uočena je pojava da pojedine jedinice lokalne samouprave ne donose rješenje o komunalnom doprinosu u zakonom propisanom roku što posredno onemogućava stranku (vlasnika građevinske čestice, investitora) u ishodu akta na temelju kojeg bi mogao graditi.

Ova je pojava često prisutna u jedinicama lokalne samouprave u kojima je u tijeku postupak donošenja nove prostorno-planske dokumentacije kojom se bitno mijenjaju mogućnosti izgradnje pojedinih zahvata u prostoru.

Smatramo da takvo postupanje predstavlja zlouporabu odredbe članka 32 stavka 4 ZKG-a koom je propisano da se akt na temelju kojeg se može graditi ne može izdati prije nego što je za tu građevinu izvršena uplata komunalnog doprinosa ili kod obročne uplate nakon izvršene uplate prve rate. Navedena odredba ZKG-a nije donijeta u cilju sprečavanja vlasnika građevne čestice odnosno investitora da ishodi akt na temelju kojeg se može graditi, već da se osigura plaćanje komunalnog doprinosa jedinici lokalne samouprave, budući se iz tih sredstava financira izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

## **8. POVRAT SREDSTAVA KOMUNALNOG DOPRINOSA**

ZKG posebno ne propisuje postupak povrata sredstava komunalnog doprinosa u slučaju ako jedinica lokalne samouprave na izvrši svoju obvezu izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture prema popisu iz Programa izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se donosi za kalendarsku godinu.

Smatramo da se zahtjev za povrat komunalnog doprinosa podnosi tijelu uprave jedinice lokalne samouprave u čijem je djelokrugu komunalno gospodarstvo, te da ono donosi rješenje o povratu sredstava kolmunalnog doprinosa u općem upravnom postupku ( ZUP ).

Obveza jedinice lokalne samouprave o razmjernom povratu sredstava komunalnog doprinosa utvrđuje se u odnosu na: izgrađenost objekata i uređaja komunalne infrastrukture iz popisa objekata i uređaja komunalne infrastrukture koju je jedinica lokalne samouprave planirala izgraditi u skladu s Programom gradnje objekata i uređaja te ostvarenog priliva sredstava.

## 9. ZASTARA DUGA KOMUNALNOG DOPRINOSA

Tijelo uprave jedinice lokalne samouprave u čijem je djelokrugu komunalno gospodarstvo dužno je pravodobno poduzimati radnje radi naplate duga komunalnog doprinosa, te posebno paziti da pojedina potraživanja ne padnu u zastaru iz razloga jer je komunalni doprinos novčano javno davanje namijenjeno za izgradnju objekata i uuređaja komunalne infrastrukture pojedine jedinice lokalne samouprave.

Komunalni doprinos utvrđuje se rješenjem tijela uprave pa je stoga **rok zastare** propisan **člankom 233 ZOO-a** koji propisuje da sve tražbine koje su utvrđene pravomoćnom sudskom odlukom ili odlukom drugog nadležnog tijela javne vlasti ili nagodbom pred sudom ili drugim nadležnim tijelom odnosno javnobilježničkim aktom zastarijevaju **za 10 godina** pa i one za koje zakon inače predviđa kraći rok zastare. Međutim, sve povremene tražbine koje proistječu iz takvih odluka zastarijevaju u roku predviđenom za zastaru povremenih tražbina, a to je rok od 3 godine od dospelosti svakog pojedinog davanja.

Ovdje posebno ističemo da obročna otplata komunalnog doprinosa nije povremena tražbina nego otplata duga u obrocima pa za istu ne vrijedi **trogodišnji rok** propisan **člankom 266 ZOO-a**.

## UMJESTO ZAKLJUČKA

Komunalna naknada i komunalni doprinos predstavljaju izvorni prihod jedinice lokalne samouprave i uglavnom daleko najvažniji izvor punjanja svoga proračuna. Iz tog razloga tom pitanju valja posvetiti dužnu pažnju, kao i iz razloga da vlasnici nekretnina i investitori izgradnje objekata, moraju znati na vrijeme kakve ih sve obaveze kod izgradnje i korištenja već izgrađenih objekata, očekuju. Za sve nejasnoće, a kojih ima i biti će ih i ubuduće, nezaobilazna je praksa Upravnog suda Republike Hrvatske i pravna stajališta toga suda o spornim pitanjima iz ove materije.