

# Zastara tražbine komunalne naknade i komunalnog doprinosa

Gordana Muraja\*

*Komunalna naknada je javno davanje oko čije ovrhe i roka zastare je bilo u prošlosti različitih tumačenja. No, koju god inačicu Zakona o komunalnom gospodarstvu trebalo primijeniti, dvojbi ne bi trebalo biti, a detaljnije obrazloženje slijedi u nastavku članka.*

## 1. Komunalni doprinos i komunalna naknada - osnovni pojmovi

Komunalno gospodarstvo cjelovit je sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području jedinica lokalne samouprave. Uređuje ga Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, br. 68/18, 110/18 i 32/20., dalje u tekstu ZKG).

Gradnja i održavanje komunalne infrastrukture u nadležnosti je jedinica lokalne samouprave, a financira se, između ostaloga, i iz komunalnog doprinosa i komunalne naknade, koji su prihod proračuna jedinice lokalne samouprave (dalje: JLS).

Članak 91. ZKG utvrđuje komunalnu naknadu kao *novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture*, te je utvrđuje kao prihod proračuna jedinice lokalne samouprave, a člankom 76. ZKG utvrđuje komunalni doprinos kao *novčano javno davanje koje se plaća za korištenje komunalne infrastrukture i položajne pogodnosti građevinskog zemljišta prilikom građenja ili ozakonjenja građevine*.

Odluku o visini komunalnog doprinosa i komunalne naknade donosi predstavničko tijelo JLS na temelju članka 95. ZKG te njome određuje različite elemente potrebne za naplatu naknade.

## 2. Rješenje o utvrđivanju naknade / doprinosa

U članku 100. ZKG utvrđuje u stavku 1. da rješenje o komunalnoj naknadi donosi upravno tijelo u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, a u stavku 3. da se rješenje donosi i ovršava u postupku i na način propisan *zakonom kojim se uređuje opći odnos između poreznih obveznika i poreznih tijela koja primjenjuju propise o porezima i drugim javnim davanjima* ako samim ZKG-om nije propisano drukčije.

Kad članak 100. ZKG-a upućuje da se rješenje o komunalnoj naknadi / doprinosu *donosi i ovršava* u postupku i na način propisan *zakonom kojim se uređuje opći odnos između*

*đu poreznih obveznika i poreznih tijela*, on upućuje na Opći porezni zakon (NN, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, dalje u tekstu OPZ). A OPZ i sam sadrži odredbe o tome na koje će se odnose i obveze primijeniti pa ih u članku 2. nabroja, a u stavku 8. određuje da će se odredbe OPZ-a propisane za poreze *na odgovarajući način* primijeniti i *na druga javna davanja*. Komunalna naknada / doprinos su upravo u kategoriji *drugih javnih davanja* na koje se primjenjuje OPZ. Budući da OPZ uređuje i zastaru, iz navedenog slijedi da se i rok zastare rješenja o komunalnoj naknadi / doprinosu računa prema pravilima OPZ-a, čime će se ovaj članak više baviti u posebnom poglavlju.

Prilikom postupanja i rješavanja upravnih stvari upravna tijela JLS postupaju primjenjujući pravila postupka uređena Zakonom o općem upravnom postupku (NN, br. 47/09. i 110/21., dalje u tekstu: ZUP) koji u članku 1. utvrđuje obvezu tijela JLS na njegovu primjenu, a istu obvezu sadrži i čl. 76. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17., 98/19. i 144/20.) koji u stavku 4. izričito propisuje da se na donošenje pojedinačnih akata primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

Istovrsnu odredbu u kojoj upućuje na primjenu ZUP-a sadrži i Opći porezni zakon. U članku 4., koji uređuje odnos OPZ-a i ZUP-a, OPZ utvrđuje da ZUP treba primijeniti na sve što OPZ-om nije uređeno drugačije.

Na temelju odluke predstavničkog tijela rješenje kojim se utvrđuje visina komunalnog doprinosa i naknade donosi upravno tijelo JLS čija je nadležnost za donošenje takvog rješenja utvrđena na temelju općeg akta predstavničkog tijela kojim se utvrđuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela JLS. Upravno tijelo rješenje donosi primjenjujući opći akt (odluku) kojim je predstavničko tijelo utvrdilo mjerila po kojima se plaća komunalna naknada te krug obveznika.

Da bi prisilna naplata bila moguća, rješenje doneseno u upravnom postupku treba steći svojstvo izvršnosti, po ZUP-u, jer OPZ ne određuje nešto drugačije. Kako određuje čl. 133. ZUP-a, u upravnom postupku prvostupanjsko rješenje postaje izvršno kad istekne rok za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena. Ako žalba nema odgovodni učinak, ili ako je

\* Mag. iur. Gordana Muraja, odvjetnik, Odvjetnički ured MURAJA, odvjetnik.muraja.com

dostavljeno rješenje kojim se žalba odbacuje ili odbija, rješenje postaje izvršno 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, upravno tijelo treba se pozabaviti sljedećim korakom: prisilnom naplatom, odnosno ovrhom komunalne naknade kao javnog davanja.

### 3. Rješenje o ovrsi

Ovršni postupak po kojem porezno tijelo provodi postupak prisilne naplate OPZ-om je uređen u poglavlju IV., člancima od 136. do 171. U Odjeljku 1., u Općim odredbama OPZ utvrđuje osnovne pojmove i načela ovršnog postupka, te daje definicije, između ostalog, ovrhovoditelja i ovršenika, obvezu ovršenika na dostavljanje podataka o imovini radi pripreme ovrhe poreznom tijelu, pojam vjerodostojne isprave, sastavne dijelove rješenja o ovrsi, žalbu i prigovor, ovrhu radi naplate poreznog duga, provedbu i obustavu ovrhe. U odjeljku 2. OPZ uređuje ovrhu pljenidbom na pokretninama, tražbinama i drugim imovinskim pravima, u odjeljku 3. mjere osiguranja.

Dakle, iako postupa po ZUP-u, nadležno tijelo kod donošenja rješenja o ovrsi mora postupiti u prvom redu po OPZ-u, a tek ako OPZ neko pitanje ne uređuje, na temelju čl. 4. OPZ-a treba primijeniti ZUP.

### 4. Zastara

Institut zastare postoji u svim granama prava, a u kojim rokovima nastupa uređuje više različitih propisa. Što je zastara ne odgovara nijedan od njih, ali se iz njihovog uređenja može zaključiti da je zastara protek vremena uz koji je zakonom propisana posljedica.

Pojam zastare najopširnije je uređen Zakonom o obveznim odnosima (NN, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15. i 29/18., 126/21., 114/22., 156/22. i 155/23., dalje u tekstu: ZOO) koji u članku 214. utvrđuje da *zastarom prestaje pravo zahtijevati ispunjenje obveze*.

U poreznim stvarima zastaru uređuje OPZ. Kao i neki drugi propisi, OPZ zapravo ne daje definiciju zastare, nego barata tim pojmom kao da njegov sadržaj nema potrebe definirati. Možda to i jeste tako, no zastara u građanskom pravu, koju uređuje ZOO i zastara u poreznom pravu, koju uređuje OPZ, ni u kojem slučaju se ne mogu uspoređivati jer je institut zastare različito uređen, pa se razlikuju i posljedice njenog nastupanja, koliko god ona po svojoj suštini u oba slučaja bila rok nakon kojeg vjerovnik / državno tijelo gubi pravo na prisilno ostvarivanje svoje tražbine.

### 5. Rok zastare

Rok zastare u poreznom postupku uređuje članak 108. OPZ-a, koji utvrđuje da *pravo i obveze poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pravo i obveza poreznog tijela na naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe*

*te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe zastarijeva za šest godina računajući od dana kada je zastara počela teći*.

Iako OPZ ne koristi pojam *apsolutne* zastare, pojam nije nepoznat jer ga je koristio sada nevažeći OPZ pa se uvriježio u govoru. Naime, porezno je zakonodavstvo u svojim ranijim inačicama razlikovalo relativnu i apsolutnu zastaru te je i pojam apsolutne zastare korišten za označavanje proteka roka nakon kojeg više nijedno pravno sredstvo ne omogućava utvrđivanje ili naplatu porezne obveze. Taj pojam OPZ više ne koristi, a sada poznaje samo jedan rok zastare. To je rok od šest godina od dana kad je zastara počela teći, a posljedica proteka tog vremena je da nema više pravnog sredstva na raspolaganju JLS kojim bi tražbinu naplatila.

Razlika u odnosu na zastaru u građanskom pravu je i ta da članak 109. OPZ-a utvrđuje da je tijelo koje vodi postupak *po službenoj dužnosti* dužno paziti na nastup zastare, dok u građanskom pravu sud na zastaru ne pazi po službenoj dužnosti. U stavku 8. članak 109. OPZ utvrđuje i da je nezakonito rješenje o utvrđivanju ili naplati porezne obveze, kamata i troškova ovrhe doneseno nakon nastupa zastare.

### 6. Početak tijeka zastare

Rok koji treba proteći da bi nastupila zastara OPZ u članku 108. stavku 1. vezuje za dan kad je zastara počela teći, a u stavku 2. utvrđuje da zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći istekom godine u kojoj je nastala porezna obveza.

Budući da se i u ovom dijelu pojam porezne obveze poistovjećuje s pojmom komunalne naknade / doprinosa, u skladu s člankom 2., stavkom 8. OPZ-a, kojim se ovaj članak bavio u poglavlju 1., i odredba o početku tijeka zastare primijenit će se na odgovarajući način na rješenje o komunalnoj naknadi / doprinosu pa će tijek zastare za rješenje doneseno u tekućoj godini započeti nakon isteka godine, odnosno 1.1. sljedeće kalendarske godine.

### 7. Je li komunalna naknada povremeno davanje?

Sada nevažeći Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN, 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, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14. i 36/15, dalje nZKG od *nevažeći* ZKG), člankom 91. stavkom 1. utvrđivao je komunalnu naknadu kao novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture, a članak 100. u stavku 3. utvrđivao je da se to rješenje *donosi (se) i ovršava u postupku i na način propisan zakonom kojim se uređuje opći odnos između poreznih obveznika i poreznih tijela koja primjenjuju propise o porezima i drugim javnim davanjima*.

Vidljivo je da se ranije zakonsko uređenje nije razlikovalo od današnjeg. Ipak, dugo je sudska praksa zastupala stajalište da je je komunalna naknada povremeno davanje te da se na rok zastare ima primijeniti članak 226. Zakona o obveznim odnosima (NN, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15,

29/18, 126/21, 114/22, 156/22. i 155/23) koji za povremena davanja koja dospijevaju godišnje ili u kraćim razdobljima određuje da zastarijevaju za tri godine od dospelosti svakog pojedinog davanja. Sudovi su pritom kao argument isticali da nZKG upućuje na to da se na to rješenje primjenjuju samo odredbe o postupku za ovrhu OPZ-a, za razliku od roka zastare na koji se primjenjuje ZOO.

Da takvo stajalište ni za važenja nZKG nije bilo u skladu s tada važećim propisima utvrdio je Vrhovni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu VSRH) u predmetu Rev 2369/2017. VSRH je tom presudom od 8. siječnja 2020. godine izrazio pravno stajalište da je *pravilno drugostupanjski sud na utvrđivanje nastupanja zastare naplate potraživanja tužitelja s osnove komunalnog doprinosa primijenio odredbe OPZ*. Pritom je u revizijskoj odluci ukazao na najvažniji element ovog razmatranja, odnosno na hijerarhiju pravnih propisa. Zakon o obveznim odnosima je opći zakon, a Opći porezni zakon kao *lex specialis* propisuje jedinstvena pravila u navedenom širokom području primjene, uključujući konkretno i zastaru prava na naplatu komunalnog doprinosa kao jednog od oblika javnog davanja. Dalje u odluci VSRH je naveo: *Kako je odredbom čl. 32. st. 7. ZKG<sup>1</sup> izvršenje rješenja o komunalnom doprinosu stavljeno u nadležnost jedinica lokalne samouprave, tj. nadležnog upravnog tijela, koje izvršenje provodi u skladu s propisima o prisilnoj naplati poreza na dohodak odnosno dobit, i u svezi zastare prava na utvrđivanje i naplatu obveze komunalnog doprinosa primjenjuju se odredbe specijalnog propisa i to konkretno čl. 90. - 92. OPZ, kojima je regulirana porezna zastara pa stoga u primjenu ne dolaze odredbe o zastari iz ZOO, kao općeg propisa.*

Dakle, VSRH je na pitanje iz podnaslova odgovorio negativno.

## 8. Utjecaj apsolutne zastare na predmete u tijeku

Kad se ovrha rješenja o ovrsi na novčanim sredstvima provodi na sredstvima na računu kod banke, na temelju članka 12. Zakona o provedbi ovrhe novčanim sredstvima (NN, br. 068/18, 2/20, 46/20, 47/20.) nakon što u posljednjih šest mjeseci s računa ovršenika nije bilo naplate, a tražbina ni nakon tri godine nije naplaćena, Fina će prestati s izvršavanjem osnove za plaćanje. Fina nema obvezu ovrhovoditelju u tom trenutku obavijestiti o tome da prestaje s izvršavanjem, a nema obvezu ni vratiti osnovu za plaćanje ovrhovoditelju, pa to znači da osnova za plaćanje ostaje u očividniku, iako se aktivno ne radi na ovrsi. Tako je moguće da neke osnove za plaćanje, kao što je rješenje o ovrsi za komunalnu naknadu, stoje kod Fine, vrijeme prolazi, a naplate nema.

Upravna tijela JLS koja donose odluke u takvim predmetima po službenoj dužnosti bi trebala pratiti tijek zastare te, kad prođe 6 godina i nastupi zastara povući prijedlog za ovrhu.

**Poštovani čitatelji!**

Narudžbenicu za pretplatu na časopis, kao i brojne druge informacije o djelovanju našeg Centra, možete pronaći na internet stranici

**[www.tim4pin.hr](http://www.tim4pin.hr)**



**tim4pinmagazin**

<sup>1</sup> Navedeni se članci odnose na sada već nevažeće propise, a novi Opći porezni zakon na drugačiji je način propisao rok zastare.