

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-34/17-9

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Lidije Vukičević predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek, Eveline Čolović Tomić, Senke Orlić Zaninović i Mirjane Čačić, članova vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Marine Zagorec, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, povodom zahtjeva Javne ustanove N. p. P. j. i po službenoj dužnosti, na sjednici održanoj 30. siječnja 2018.

p r e s u d i o j e

Ukida se odredba članka 2. stavak 2. i članak 11. stavak 4 Odluke o komunalnoj naknadi Općine Plitvička Jezera („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, broj 26/16.).

Obrazloženje

Javna ustanova N. p. P. J. (Znanstveno-stručni centar d... I. P.), zastupana putem odvjetnika iz Z. I. G., podnijela je zahtjev ovom Sudu za ocjenu zakonitosti općeg akta, članka 2. stavka 2. Odluke o komunalnoj naknadi Općine Plitvička Jezera (Županijski glasnik Ličko-senjske županije, broj 26/16.-dalje u tekstu: Odluka).

U svom zahtjevu navodi da se u tom članku u stavku 2. definira pojam poslovnog prostora, te da poslovni prostor predstavlja otvoreni ili zatvoreni prostor koji služi za obavljanje poslovne djelatnosti. Zatvoreni poslovni prostor prema mišljenju podnositelja zahtjeva je pojam koji je opće poznat, te ga kao takvog ne treba sagledavati kroz ovaj zahtjev, ali pojam otvorenog poslovnog prostora nije definiran i jasan, pa je podložan različitom i nezakonitom tumačenju što je i razvidno iz rješenja koje je doneseno temeljem osporenog akta i kojeg podnositelj zahtjeva prilaže uz svoj zahtjev.

Navedenim rješenjem je Javnoj ustanovi N. p. P. J., Znanstveno stručni centar d... I. P., iz P., dalje u tekstu: Javna ustanova, određena obveza plaćanja komunalne naknade u mjesečnom iznosu od 1.100.000,00 kn za 1.000.000,00 m² otvorenog poslovnog prostora koji služi za obavljanje ostalih poslovnih djelatnosti – pružanje usluga u turizmu (KLASA: UP/I-363-03/17-01/02, URBROJ: 2125/11-02-04/02-17-1 od 15. veljače 2017. godine).

Prema navodima iz zahtjeva otvoreni poslovni prostor kao jedan od načina na koje se dijele poslovni prostori u konkretnom slučaju ima za posljedicu nezakonito postupanje nadležnog tijela kada primjenjuje spornu odredbu. Otvoreni poslovni prostor prema tumačenju iz Odluke nadležnog tijela predstavlja svaki teritorij/prostor na kojem borave posjetitelji tijekom obilaska N... P. i

predstavlja temelj za naplatu komunalne naknade. Obzirom na ovakvo tumačenje poslovnog prostora, podnositelj zahtjeva ističe kako je takva odredba suprotna odredbama ne samo Zakona o komunalnom gospodarstvu, već i Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, koji u svojim odredbama kao zakoni *lex specialis* definiraju pojam poslovnog prostora. Prema članku 2. Zakona o zakupu poslovnog prostora pojam poslovnog prostora ne sadržava pojam koji koristi nezakonita odluka – otvoreni poslovni prostor. Kada bi se primjenjivala i prihvaćala kao zakonita definicija otvorenog poslovnog prostora iz sporne Odluke tada bi svaka institucija ili ustanova koja je obveznik plaćanja komunalne naknade bila u nezavidnoj situaciji obzirom da primjenom spornih pravila plaćanje komunalne naknade može predstavljati sigurni financijski krah ili bankrot pojedinog obveznika. Podnositelj, kao javna ustanova, upravlja N. p. površine veće od 29 hektara, koja je svojim velikim dijelom dostupna posjetiteljima te primjenom nezakonitih odredaba komunalna naknada za podnositelja bi u teoriji, ali i praksi mogla iznositi na desetke milijuna kuna mjesečno, jer sva mjesta na koja pristupe posjetitelji predstavljaju otvoreni poslovni prostor. Stoga pojam otvoreni poslovni prostor koji stoji u Odluci i koji je temelj za plaćanje komunalne naknade je nezakonit, pa se posljedično tome ne može odrediti obveza plaćanja komunalne naknade primjenom koeficijenta namjene za poslovni prostor.

Temeljem osporenog općeg akta doneseno je navedeno prvostupanjsko rješenje kojim je podnositelju zahtjeva određena obveza plaćanja komunalne naknade, a koja je podnositelju dostavljena 20. veljače 2017. godine, pa podnositelj predlaže ovom Sudu da ukine odredbu članka 2. stavka 2. Odluke.

Postupajući prema podnesenom zahtjevu Sud je prvenstveno utvrdio da je zahtjev pravodoban, jer je podnesen u roku od 30 dana od dostave prvostupanjskog rješenja javnopravnog tijela, što je u skladu s odredbom članka 83. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.-dalje u tekstu: ZUS), pa je zahtjev dostavljen donositelju akta Općinskom vijeću Općine Plitvička Jezera na očitovanje.

Donositelj je dostavio očitovanje u kojem navodi da je Općina u osporenoj odredbi predmetne Odluke definirala poslovni prostor kao otvoreni i zatvoreni, što smatra da nije u suprotnosti sa zakonskim odredbama, već je tom odredbom samo pobliže određen pojam poslovnog prostora, obzirom da zakonom nije izričito navedeno uključuje li kategorija poslovnog prostora zatvoreni i/ili otvoreni poslovni prostor, a nije niti isključena mogućnost obračuna komunalne naknade za otvoreni poslovni prostor. Navodi odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 153/09., 49/11., 84/11., 90/11., 144/12., 94/13., 153/13., 147/14., 36/15., dalje u tekstu: ZKG) i to odredbu članka 22. koja propisuje da komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevinskog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti, neizgrađenog građevinskog zemljišta.

Navodi i odredbe istog članka stavak 4. i 6. koje se odnose na uvjet pod kojim se može odrediti obveza plaćanja komunalne naknade za navedene nekretnine, a odnose se na opremljenost komunalnom infrastrukturom, te odredbu koja određuje što se smatra neizgrađenim građevinskim zemljištem.

Izražava stajalište da se u konkretnom slučaju ne bi mogao primijeniti Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine, broj 125/11., 64/15., dalje u tekstu: ZZPP) koji definira poslovni prostor u članku 2. tako da se poslovnim prostorom u smislu tog Zakona smatraju poslovna zgrada, poslovna prostorija, garaža i garažno mjesto, obzirom da je u suprotnosti s odredbama ZKG-a kojim je i propisana obveza naplate komunalne naknade također za prostor na kojem nije izgrađena nikakva građevina, ali koji služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti. U prilog tome da bi se komunalna naknada imala naplaćivati i za otvoreni poslovni prostor navodi odredbu članka 27. stavka 4. ZKG-a kojim je propisana obveza plaćanja komunalne naknade,

između ostalog i za kampove – dakle prostor na kojemu nije izgrađena nikakva građevina. Suprotno tome ZZPP-om je u članku 1. određeno kako se istim tek uređuju zasnivanje i prestanak zakupa poslovnog prostora te međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, kao i kupoprodaja poslovnog prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, županije, Grada Zagreba, grada ili općine.

U odnosu na navode zahtjeva da otvoreni prostor prema tumačenju iz rješenja nadležnog prvostupanjskog tijela predstavlja svaki teritorij/prostor na kojem borave posjetitelji tijekom obilaska Nacionalnog parka predstavlja temelj za naplatu komunalne naknade, donositelj smatra da bi otvoreni poslovni prostor predstavljao prostor namijenjen javnom korištenju, a na kojemu se redovno obavlja registrirana djelatnost u radnom vremenu. Općina smatra kako poslovni prostor predstavlja zatvoreni, ali i otvoreni prostor koji bi npr. predstavljao parkiralište, odlagalište, nenatkriveno skladište, kamp i sl. Navodi da bi to bilo u skladu s mišljenjem Ministarstva financija, Porezne uprave koji se dostavlja u privitku, a iz kojeg proizlazi da poslovni prostor prema zakonu je svaki zatvoreni ili otvoreni prostor, ali i svako pokretno mjesto (kombi i dostavna vozila) koje služi za obavljanje djelatnosti isporuke dobara te obavljanje usluga. Opreza radi posebno ističe da javna ustanova do sada nije osporavala svoju obvezu plaćanja komunalne naknade odnosno istu priznaje i prihvaća jer u protivnom ne bi godinama podmirivala svoju obvezu utvrđenu sukladno Odluci o komunalnoj naknadi. Konačno ističe da prema navedenom bi Odluka o komunalnoj naknadi bila u skladu s odredbama ZKG-a obzirom da se temeljem nje vrši naplata komunalne naknade za poslovni prostor bilo otvoreni ili zatvoreni, a ne radi se o uvođenju nove kategorije za obračun komunalne naknade.

Zahtjev je osnovan.

Odredba članka 2. stavka 2. glasi:

Poslovni prostor (otvoreni ili zatvoreni) iz ovog članka predstavlja prostor i/ili područje koje služi za obavljanje poslovne djelatnosti.

Jednako glasi i odredba članka 11. stavak 4 Odluke, pa je zakonitost te odredbe Sud razmotrio po službenoj dužnosti.

Odredbom članka 22. stavak 1. ZKG-a propisano je da je komunalna naknada prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Sredstva komunalne naknade namijenjena su financiranju obavljanja ovih komunalnih djelatnosti:

1. odvodnja atmosferskih voda,
2. održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina,
3. održavanje javnih površina,
4. održavanje nerazvrstanih cesta,
5. održavanje groblja i krematorija,
6. javna rasvjeta.

Stavkom 3. toga članka propisano je da komunalnu naknadu plaćaju vlasnici, odnosno korisnici:

1. stambenog prostora,
2. poslovnog prostora,
3. garažnog prostora,
4. građevnog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti,
5. neizgrađenoga građevnog zemljišta.

Stavkom 4. toga članka propisano je da se komunalna naknada plaća za nekretnine iz stavka 3. ovoga članka koje se nalaze unutar građevinskog područja naselja kao i za stambeni i poslovni

prostor izvan građevinskog područja naselja na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti iz stavka 1. točke 3., 4. i 6. ovoga članka 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.

Slijedom toga predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave temeljem navedene odredbe članka 22. stavka 1. ZKG-a nema ovlaštenje proširiti obvezu plaćanja komunalne naknade izvan nekretnina navedenih u članku 22. stavku 2. Zakona. Iz tog razloga kada određuje komunalnu naknadu za poslovni prostor, odluka svojim odredbama ne može pobliže određivati pojam poslovnog prostora, na način da ostavlja dvojbe kao što je u ovoj odredbi slučaj.

Proizlazi da se pojam poslovnog prostora na taj način proširuje na nekretnine koje se uobičajeno ne bi mogle smatrati poslovnim prostorom.

Posebno treba navesti da se radi o prostoru N. p., što znači o prirodnom dobru nastanak kojeg nije rezultat isključivo ljudske aktivnosti.

Iz navedenih razloga Sud je utvrdio da odredba članka 2. stavka 2 i članka 11. stavka 4. osporene Odluke nije utemeljena na zakonu, zbog čega je primjenom odredbe članka 86. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima odlučeno kao u izreci.

Objava presude temelji se na odredbi članka 86. stavka 4. ZUS-a kojom je propisano da ukinute odredbe općeg akta prestaju važiti danom objave presude „Narodnim novinama“.

U Zagrebu, 30. siječnja 2018.

Predsjednica vijeća
Lidija Vukičević, v.r.