

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

Poslovni broj: Usoz-24/19-7

Općina Plitvička Jezera  
Općinski načelnik  
Općinsko vijeće

P. J.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske zaprimio je anonimni prijedlog za pokretanje postupka ocjene zakonitosti više općih akata Općine Plitvička Jezera, donesenih tijekom 2019.

Budući da je riječ o anonimnom podnesku, Sud je podnesak uzeo u razmatranje na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17.; u daljnjem tekstu: ZUS).

U prijedlogu je u bitnom navedeno da su tijela Općine Plitvička Jezera tijekom 2019. donijela niz akata koji nisu objavljeni u skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak i 123/17.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S) i koji imaju povratno djelovanje.

Sud je dostavio prijedlog na očitovanje Općinskom vijeću i Općinskom načelniku Općine Plitvička Jezera.

Očitovanje o prijedlogu dao je Općinski načelnik Općine Plitvička Jezera. U očitovanju se ističe da je u povodu slične anonimne predstavke na rad Općinskog načelnika i Općinskog vijeća Općine Plitvička Jezera Ministarstvo uprave provelo nadzor zakonitosti rada tijela jedinice lokalne samouprave u kojemu nisu utvrđene nepravilnosti odnosno nezakonitosti koje bi se odnosile na objavu općih akata i njihovo stupanje na snagu te druga pitanja rada nadležnih tijela jedinice lokalne samouprave na koja upire predstavka. Uz očitovanje o prijedlogu, Sudu je dostavljena i dokumentacija koja se odnosi na provedeni nadzor kao i dokumentacija koja se odnosi na postupak donošenja općih akata koji su obuhvaćeni prijedlogom za pokretanje postupka ocjene zakonitosti. U očitovanju se ističe da su svi opći akti Općine Plitvička Jezera doneseni u skladu s mjerodavnim zakonom i Statutom Općine Plitvička Jezera („Županijski glasnik Ličko-senjske županije“, 3/18. i 8/18.) zbog čega navodi prijedloga nisu osnovani.

Nakon analize dokumentacije zaprimljene uz očitovanje o prijedlogu, Sud je utvrdio da su u odnosu na sedam općih akata koji su obuhvaćeni prijedlogom ispunjene zakonske

pretpostavke za ocjenu njihove zakonitosti, dok u odnosu na ostale akte tê pretpostavke nisu ispunjene zbog prestanka važenja općih akata ili je riječ o aktima koji nisu opći akti u smislu članka 3. stavka 2. ZUS-a odnosno akti čija se zakonitost ocjenjuje u objektivnom upravnom sporu pred Visokim upravnim sudom.

Polazeći od navoda prijedloga (koji se odnose na nezakonitu objavu općih akata i njihovo stupanje na snagu), potrebno je ispitati usklađenost odredaba o objavi i stupanju na snagu osporavanih općih akata sa zakonom.

Od sedam osporavanih općih akata koji su na snazi, četiri opća akta sadrže odredbe kojima je propisano da stupaju na snagu osmog dana od dana njihove objave u „Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera“, slijedom čega Sud ne nalazi osnovanim navode prijedloga o nezakonitosti tih općih akata glede njihove objave odnosno stupanja na snagu.

Odredbu o stupanju na snagu prvog dana nakon objave u „Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera“ sadrže tri opća akta:

1. Odluka o visini paušalnog poreza po krevetu, smještajnoj jedinici u kampu, smještajnoj jedinici u kamp odmorištu i smještajnoj jedinici u objektu za robinzonski smještaj („Službeni glasnik Općine Plitvička Jezera“, 1/19.)
2. Odluka o zatvaranju odlagališta neopasnog otpada „Vrpile“ u Općini Plitvička Jezera („Službeni glasnik Općine Plitvička Jezera“, 2/19.)
3. Odluka o II. izmjenama Poslovnika Općinskog vijeća Općine Plitvička Jezera („Službeni glasnik Općine Plitvička Jezera“, 2/19.).

## I.

Osporavanu Odluku o visini paušalnog poreza po krevetu, smještajnoj jedinici u kampu, smještajnoj jedinici u kamp odmorištu i smještajnoj jedinici u objektu za robinzonski smještaj (u daljnjem tekstu: Odluka o visini paušalnog poreza) donijelo je Općinsko vijeće Općine Plitvička Jezera na sjednici održanoj 30. siječnja 2019. na temelju članka 22. Statuta Općine Plitvička Jezera u vezi s primjenom članka 57. stavka 3. Zakona o porezu na dohodak („Narodne novine“, 115/16. i 106/18.) i članka 2. Pravilnika o paušalnom oporezivanju djelatnosti iznajmljivanja i organiziranja smještaja u turizmu („Narodne novine“, 1/19.).

Zakonska osnova za donošenje Odluke o visini paušalnog poreza članak je 57. Zakona o porezu na dohodak koji je izmijenjen člankom 17. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak („Narodne novine“, 106/18.; u daljnjem tekstu: ZID Zakona o porezu na dohodak/18.) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2019.

Mjerodavni dio članka 57. Zakona o porezu na dohodak glasi:

„Članak 57.

(...)

(3) Za slučaj iz stavka 2. ovoga članka, predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave obvezno je donijeti odluku kojom će propisati visine paušalnog poreza po krevetu odnosno po smještajnoj jedinici u kampu, a koje ne mogu biti manje od 150,00 kuna niti veće od 1500,00 kuna.

(4) Odluka predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave iz stavka 3. ovoga članka može se mijenjati najkasnije do 15. prosinca tekuće godine, a primjenjuje se od 1. siječnja sljedeće godine do donošenja nove odluke kojom će se propisati visina paušalnog poreza po krevetu odnosno po smještajnoj jedinici u kampu.

(5) Jedinice lokalne samouprave dužne su odluku svog predstavničkog tijela iz stavka 3. ovoga članka dostaviti Ministarstvu financija, Poreznoj upravi u roku od osam dana od dana njezina donošenja radi objave na mrežnim stranicama Porezne uprave.“

U konkretnom je slučaju mjerodavan i članak 30. stavci 1. i 2. ZID-a Zakona o porezu na dohodak/18. koji glasi:

„Članak 30.

(1) Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave obvezna su za 2019. godinu donijeti odluke iz članka 17. ovoga Zakona kojima će se propisati visina paušalnog poreza po krevetu odnosno po smještajnoj jedinici u kampu do 31. siječnja 2019. te ih dostaviti Poreznoj upravi najkasnije do 15. veljače 2019. Donesena odluka primjenjuje se sve do donošenja nove odluke sukladno članku 17. ovoga Zakona.

(2) Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ne donese odluku u propisanom roku, visina paušalnog poreza po krevetu odnosno po smještajnoj jedinici u kampu određuje se u iznosu od 750,00 kuna.“

Nadalje, valja imati na umu i Pravilnik o paušalnom oporezivanju djelatnosti iznajmljivanja i organiziranja smještaja u turizmu (u daljnjem tekstu: Pravilnik o paušalnom oporezivanju) koji je stupio na snagu 3. siječnja 2019. Tim su Pravilnikom propisani kriteriji po kojima predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave svojim odlukama propisuje visinu paušalnog poreza na dohodak i djelatnosti iz članka 57. stavka 2. Zakona o porezu na dohodak koje se mogu paušalno oporezivati, visinu i način utvrđivanja, godišnjega paušalnog dohotka, godišnjega paušalnog poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak, rokove plaćanja poreza, evidencije i izvješća te druge odredbe bitne za provedbu paušalnog oporezivanja u skladu s člankom 82. stavkom 9. Zakona o porezu na dohodak.

Člankom 5. Pravilnika o paušalnom oporezivanju propisano je:

„Članak 5.

Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ne donese odluku u propisanom roku, visina paušalnog poreza po krevetu odnosno po smještajnoj jedinici u kampu odnosno po smještajnoj jedinici u objektu za robinzonski smještaj, određuje se u iznosu od 750,00 kuna prema članku 30. stavku 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (...).“

Članak 7. osporavane Odluke o visini paušalnog poreza propisuje:

*Članak 7.*

*Ova Odluka stupa na snagu dan nakon objave, a objavit će se u „Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera“.*

Za ocjenu zakonitosti navedene odredbe osporavanog općeg akta mjerodavan je ZoLP(R)S.

Pravila o stupanju općih akata određena su člankom 73. ZoLP(R)S-a koji glasi:

„Članak 73.

Predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

Prije nego što stupi na snagu opći akt, obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice.

Ako općina i grad nema svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasilu županije.

Opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave.

Opći akt ne može imati povratno djelovanje.“

Druga rečenica stavka 4. članka 73. ZoLP(R)S-a propisuje iznimku od pravila o stupanju općeg akta na snagu nakon proteka vakacijskog razdoblja od osam dana od dana objave, dopuštajući propisivanje stupanja općeg akta na snagu dan nakon objave, ali samo iz osobito opravdanih razloga. Prema mišljenju Suda, ovi opravdani razlozi moraju biti navedeni

u obrazloženju prijedloga općeg akta podnesenog predstavničkom tijelu na usvajanje odnosno moraju biti vidljivi u zapisniku sa sjednice predstavničkog tijela na kojoj je opći akt donesen.

Sud smatra potrebnim ponoviti već izraženo stajalište prema kojemu se razlozi za iznimno odstupanje od pravila o stupanju općeg akta na snagu ne mogu opravdati tek u očitovanju donositelja akta u objektivnom upravnom sporu, jer ti razlozi moraju biti raspravljeni na sjednici predstavničkog tijela na kojoj je takva odredba izglasana.

Primjenjujući navedena načelna stajališta na konkretan slučaj, Sud polazi od sljedećeg:

U obrazloženju prijedloga osporavane Odluke o visini paušalnog poreza, klasa: 415-01/19-01/01, urbroj: 2125/11-03-19-01 od 30. siječnja 2019., dostavljenog Sudu, među ostalim je navedeno da su Pravilnikom o paušalnom oporezivanju, koji je stupio na snagu 3. siječnja 2019., propisani kriteriji po kojima predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave propisuje visinu paušalnog poreza na dohodak i djelatnosti iz članka 57. stavka 2. Zakona o porezu na dohodak te da su predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave obvezna za 2019. godinu donijeti odluku o visini paušalnog poreza do 31. siječnja 2019. te ju dostaviti Poreznoj upravni do 15. veljače 2019. Ako jedinica lokalne samouprave ne donese odluku do 31. siječnja 2019., primjenjuje se visina paušalnog poreza određena Zakonom o porezu na dohodak.

S obzirom na navedeno, Sud smatra da su u konkretnom slučaju postojali osobito opravdani razlozi stupanja na snagu Odluke o visini paušalnog poreza prvog dana od dana objave u „Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera“, čime je otklonjena sumnja u nesuglasnost članka 7. Odluke o visini paušalnog poreza s člankom 73. stavkom 4. ZoLP(R)S-a.

## II.

Osporavanu Odluku o zatvaranju odlagališta neopasnog otpada „Vrpile“ u Općini Plitvička Jezera (u daljnjem tekstu: Odluka o zatvaranju odlagališta) donijelo je Općinsko vijeće Općine Plitvička Jezera na sjednici održanoj 27. veljače 2019. na temelju članka 178. Zakona o održivom gospodarenju otpadom („Narodne novine“, 94/13., 73/17. i 14/19.), pozivom na Odluku o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta („Narodne novine“, 3/19. i 17/19.), članak 35. ZoLP(R)S-a i članak 22. Statuta Općine Plitvička Jezera.

Članak 6. osporavane Odluke o zatvaranju odlagališta propisuje:

*Članak 6.*

*Ova odluka stupa na snagu dan nakon objave u „Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera“.*

Člankom 178. Zakona o održivom gospodarenju otpadom propisano je:

„Članak 178.

(1) Postojeća neusklađena odlagališta za komunalni otpad zatvaraju se u skladu s ovim Zakonom u roku do 12 mjeseci od dana puštanja u rad Centra za gospodarenje otpadom na kojem se zbrinjava komunalni otpad iz jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se nalazi odlagalište.

(2) Na Centre za gospodarenje otpadom koji su uspostavljeni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona ne odnose se odredbe članka 84. stavka 12. ovoga Zakona.“

Odlukom o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta, koja je stupila na snagu 21. prosinca 2018., određeni su redoslijed i dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada po županijama, odabir odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do popunjenja kapaciteta za odlaganje i odlagališta neopasnog

otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do izgradnje i početka rada Centara za gospodarenje otpadom u Republici Hrvatskoj.

Tom je Odlukom, između ostalog, propisano koja se odlagališta neopasnog otpada zatvaraju do 31. prosinca 2018. Među tim odlagalištima je i odlagalište „Vrpile“, Općina Plitvička Jezera.

U obrazloženju prijedloga osporavane Odluke o zatvaranju odlagališta, klasa: 363-02/19-01/14, urbroj: 2125/11-01/01-19-3 od 20. veljače 2019. navedeno je da je sukladno Dinamici zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske zbog neispunjavanja kriterija za nastavak rada i vrlo ograničenog kapaciteta, potrebno odlagalište „Vrpile“ zatvoriti do kraja 2018. i provesti postupak sanacije. Prema Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta, odlagalište „Vrpile“ zatvara se do 31. prosinca 2018.

Budući da je Odlukom ministra o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta, koja je stupila na snagu 21. prosinca 2018., propisano da se odlagalište neopasnog otpada „Vrpile“ zatvara do 31. prosinca 2018., Sud smatra da je u konkretnom slučaju postojao osobito opravdani razlog stupanja na snagu osporavane Odluke o zatvaranju odlagališta prvog dana od dana objave u „Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera“.

### III.

Osporavanu Odluku o II. izmjenama Poslovnika Općinskog vijeća Općine Plitvička Jezera (u daljnjem tekstu: Odluka o II. izmjenama Poslovnika) donijelo je Općinsko vijeće Općine Plitvička Jezera na sjednici održanoj 27. veljače 2019. na temelju članka 35. ZoLP(R)S-a i članka 22. Statuta Općine Plitvička Jezera.

Članak 3. Odluke o II. izmjenama Poslovnika propisuje:

*Članak 3.*

*Ova Odluka o izmjeni Poslovnika Općinskog vijeća Općine Plitvička Jezera stupa na snagu prvog dana od dana objave u „Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera“.*

U obrazloženju prijedloga Odluke o II. izmjenama Poslovnika, klasa: 021-05/18-01/03, urbroj: 2125/11-03-19-09 od 20. veljače 2019. istaknuto je da je Općinsko vijeće Općine Plitvička Jezera na sjednici održanoj 28. studenoga 2018. donijelo Odluku o izdavanju službenog glasila radi objavljivanja odluka i drugih općih akata koje donosi Općinsko vijeće Općine Plitvička Jezera, u skladu sa ZoLP(R)S-om koji propisuje obvezno objavljivanje akata tijela jedinica lokalne samouprave u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave. Budući da je člankom 69. Poslovnika Općinskog vijeća Općine Plitvička Jezera propisano da se akti objavljuju u Županijskom glasniku te da iznimno mogu stupiti na snagu danom objave, a što je protivno članku 73. stavku 4. ZoLP(R)S-a, nužno je donijeti Odluku o II. izmjenama Poslovnika u sadržaju kakav je predložen.

Polazeći od navedenih razloga, Sud prihvaća ocjenu donositelja osporavanog općeg akta da je postojao osobito opravdani razlog stupanja na snagu Odluke o II. izmjenama Poslovnika prvog dana od dana objave u „Službenom glasniku Općine Plitvička Jezera“.

Pored navedenog, Sud je utvrdio da nijedan od osporavanih općih akata nema povratno djelovanje, čime je otklonjena sumnja u nesuglasnost osporavanih akata s člankom 73. stavkom 5. ZoLP(R)S-a.

Slijedom iznesenog, Sud je, na sjednici održanoj 28. listopada 2020. utvrdio da nisu ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporavanih općih akata.

U Zagrebu 28. listopada 2020.

Predsjednica vijeća  
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.