

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 dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek, Dijane Vidović, Senke Orlić-Zaninović i Ante Galića, članova vijeća te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu zahtjeva S. B., K., B. Č., K., G. M.-B., K., S. P. H., K., i D. H., S., na sjednici vijeća održanoj 26. travnja 2021.

p r e s u d i o j e

Ukida se članak 10. stavak 1. točka 5.6.2. Odluke o komunalnoj naknadi Općine Kneževi Vinogradi („Službeni glasnik Općine Kneževi Vinogradi“, 17/18. i 8/20.).

Obrazloženje

1. S. B. iz K. podnio je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o komunalnoj naknadi Općine Kneževi Vinogradi („Službeni glasnik Općine Kneževi Vinogradi“, 17/18.).
2. Vijećnici Općinskog vijeća Općine K. V. B. Č., G. M.-B., S. P. H. i D. H. dostavili su ovom Sudu obavijest o nezakonitom općem aktu – Odluci o komunalnoj naknadi Općine Kneževi Vinogradi („Službeni glasnik Općine Kneževi Vinogradi“, 17/18. i 8/20.). Smatrajući osporavanu Odluku nezakonitom, predlažu pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke po službenoj dužnosti i njeno ukidanje. Predlažu da Sud, na temelju članka 85. 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), obustavi izvršenje osporavane Odluke.
3. Budući da se zahtjev i obavijest odnose na isti opći akt, Sud je predmete spojio radi zajedničkog odlučivanja.
4. Podnositelj S. B. uz zahtjev je priložio rješenje Jedinog upravnog odjela Općine K. V., klasa: UP/I-363-03/19-01/2922, urbroj: 2100/06-01-04/1-19-10 od 23. prosinca 2019. kojim mu je, kao vlasniku objekta – prostora registriranog i namijenjenog za pružanje ugostiteljskih usluga u seljačkom domaćinstvu u K., S. 3, utvrđena godišnja obveza komunalne naknade. Navodi da je rješenje primio 14. siječnja 2020. Zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o komunalnoj naknadi Općine

Kneževi Vinogradi podnesen je 3. veljače 2020., slijedom čega valja zaključiti da je zahtjev pravodoban.

5. Prijedlog vijećnika Općinskog vijeća Općine K. V. Sud je razmotrio na temelju članka 83. stavka 2. ZUS-a.

6. Podnositelj S. B. osporava članak 10. Odluke o komunalnoj naknadi Općine Kneževi Vinogradi (u daljnjem tekstu: Odluka) smatrajući točku 5.2. stavka 1. članka 10. Odluke nesuglasnom sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20.; u daljnjem tekstu: ZKG), Zakonom o ugostiteljskoj djelatnosti („Narodne novine“, 5/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20. i 42/20.; u daljnjem tekstu: ZUD), Pravilnikom o razvrstavanju i kategorizaciji objekata u kojima se pružaju ugostiteljske usluge u domaćinstvu („Narodne novine“, 9/16., 54/16., 61/16., 69/17. i 120/19.) i Pravilnikom o razvrstavanju i kategorizaciji objekata u kojima se pružaju ugostiteljske usluge u obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu („Narodne novine“, 54/16., 69/17. i 120/19.). Obrazlažući zahtjev, u bitnom ističe da je upisan u Upisnik obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava te da mu je rješenjem nadležnog tijela odobreno pružanje ugostiteljskih usluga u objektima na obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu (u daljnjem tekstu: OPG) na kojemu i živi. Nadalje navodi da mu je rješenjem Jedinственog upravnog odjela Općine K. V. od 23. prosinca 2019., donesenim na temelju osporavane Odluke, utvrđena komunalna naknada prema koeficijentu za poslovne objekte odnosno poslovne prostore. Naglašava da nema poslovni prostor u kojemu se obavlja druga djelatnost u smislu članka 7. ZUD-a. Navodi da u Republici Hrvatskoj postoji niz propisa koji uređuju područje turizma pa tako i obavljanje ugostiteljskih turističkih usluga na OPG-u i seljačkom domaćinstvu, koje bi trebalo uzeti u obzir. Citira odredbe podzakonskih propisa koje uređuju vrste i kategorije objekata u kojima se pružaju ugostiteljske usluge. Upućuje na razlike između objekta na OPG-u i objekta u domaćinstvu te poslovnih objekata. Navodi sadržaj članka 97. stavka 3. ZKG-a. Predlaže ukidanje osporavane odredbe općeg akta.

7. Podnositelji B. Č., G. M.-B., S. P. H. i D. H. u obavijesti u bitnom ističu da, prema njihovim saznanjima, predsjednik Općinskog vijeća Općine Kneževi Vinogradi nije dostavio osporavanu Odluku Uredu državne uprave u O.-b. županiji na ocjenu zakonitosti u smislu članka 79. stavka 2. Zakona 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, 123/17. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZoLP(R)S). Nadalje ističu da je člankom 21. Odluke propisano da Odluka stupa na snagu 8 dana od dana objave u „Službenom glasniku Općine Kneževi Vinogradi“, dok članak 73. stavak 4. ZoLP(R)S-a propisuje da opći akt stupa na snagu najranije osmog dana od dana njegove objave, a samo ako postoje osobito opravdani razlozi, opći akt može stupiti na snagu na dan objave, što ovdje nije slučaj. Pored nezakonitosti Odluke kao cjeline, upiru i na nezakonitost članka 10. Odluke kojom su određeni koeficijenti namjene nekretnina prema kojima se utvrđuje komunalna naknada. Ističu da članak 10. osporavane Odluke, u dijelu kojim je definiran pojam poslovnog prostora za koji se plaća komunalna naknada, izlazi iz zakonom određenih granica. Navode da ZKG ne daje jasnu definiciju poslovnog prostora, već samo razlikuje poslovne prostore koji služe za proizvodne djelatnosti i poslovne prostore koji služe za djelatnosti koje nisu proizvodne. Zakoni koji definiraju poslovne prostore su Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora („Narodne novine“, 125/11., 64/15. i

112/18.; u daljnjem tekstu: ZZKPP) i Zakon o fiskalizaciji u prometu gotovinom („Narodne novine“, 133/12., 115/16., 106/18. i 121/19.; u daljnjem tekstu: ZFPG). Upiru na članak 5. točku 3. ZFPG-a prema kojemu se obveznikom fiskalizacije ne smatra porezni obveznik za ostvarene promete pri prodaji vlastitih poljoprivrednih proizvoda proizvedenih na vlastitom OPG-u izravno krajnjem potrošaču u proizvodnim objektima seljačkih gospodarstava ili OPG-ova te prodaja vlastitih poljoprivrednih proizvoda na štandovima i klupama na tržnicama na malo, na štandovima i klupama izvan tržnica na malo i otvorenim prostorima. Naglašavaju da je glavna svrha poslovnog prostora obavljanje neke djelatnosti u njemu te isporuka dobara i obavljanje usluga u tom prostoru. Nejasnima i nedorečenima smatraju odredbe članka 10. stavka 1. točke 5. osporavane Odluke kojima se svi objekti odnosno prostori, osim onih koji služe za stanovanje, definiraju kao poslovni prostori, slijedom čega podliježu plaćanju komunalne naknade. Ističu da postoje različiti pojavni oblici građevina koje se ne mogu smatrati poslovnom zgradom ili poslovnom prostorijom, posebno apostrofirajući skladišta i silose te navodeći primjere koji podupiru njihovo mišljenje da postoje slučajevi u kojima te objekte nije moguće smatrati poslovnim prostorom. Pozivajući se na ZUD, Pravilnik o razvrstavanju i kategorizaciji objekata u kojima se pružaju ugostiteljske usluge u domaćinstvu i Pravilnik o razvrstavanju i kategorizaciji objekata u kojima se pružaju ugostiteljske usluge u OPG-u, zaključuju da objekti koji služe za pružanje ugostiteljskih usluga u seoskom domaćinstvu i na OPG-u nisu poslovni objekti. Obrazlažući tvrdnju o nezakonitosti točke 5.6. stavka 1. članka 10. osporavane Odluke (koja se odnosi na poslovne prostore u kojima se ne obavlja nikakva djelatnost), podnositelji ističu da poslovni objekt u kojemu se ne obavlja nikakva djelatnost niti se pružaju usluge bez namjere stavljanja na tržište za najam, za pružanje usluga ili obavljanje poslovne djelatnosti, nije poslovni objekt, neovisno o tome gdje se nalazi i koja mu je veličina. Mišljenja su da je točka 5.6. stavka 1. članka 10. osporavane Odluke u nesuglasju s člankom 2. ZZKPP-a. Napominju da se u konkretnim slučajevima u kojima se primjenjuje osporavana Odluka rješenja o komunalnoj naknadi donose na način protivan Zakonu o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09.). Navode primjere za koje smatraju da dokazuju navedenu tvrdnju, izdvajajući slučajeve u kojima se pojedini objekti u sklopu OPG-a podvode pod pojam poslovnog prostora, a u kojima se ne obavlja djelatnost.

8. Sud je pozvao donositelja osporavane Odluke da se očituje o zahtjevu i obavijesti. Donositelj osporavanog akta u očitovanju u bitnom ističe da je donošenju osporavane Odluke prethodilo savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13. i 85/15.) u trajanju od 30 dana nakon čega je sastavljeno izvješće iz kojega je razvidno da na predloženu Odluku nije bilo očitovanja. Odluka je donesena potrebnom većinom glasova te objavljena u „Službenom glasniku Općine Kneževi Vinogradi“. U provedenom nadzoru nadležno je tijelo utvrdilo da Odluka nije u nesuglasju s Ustavom i zakonom. Donositelj nadalje citira odredbe ZKG-a koje smatra mjerodavnima u konkretnom slučaju. Ističe da je zakonodavac u članku 97. ZKG-a propisao fiksni koeficijent za stambeni prostor, prostor koji koriste neprofitne udruge, garažni prostor i neizgrađeno zemljište, dok je za poslovni prostor utvrdio minimalni i maksimalni koeficijent koji može odrediti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. Mišljenja je da je time predstavničkom tijelu dana ovlast za određivanje vrijednosti koeficijenta prema vrsti i djelatnosti. Bitnom smatra okolnost da zakonodavac ni u jednoj odredbi nije propisao na temelju kojeg je zakonskog ili podzakonskog akta i

pravila predstavničko tijelo dužno utvrditi vrstu i djelatnost nekretnine na temelju koje će propisati koeficijente za prostore iz članka 97. stavka 1. točaka 4. i 5. ZKG-a, već se to određuje općim aktom – odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Pored toga navodi da ni u jednoj odredbi nije propisano da nekorišteni, a uvjetni prostori (stambeni i/ili poslovni) ne podliježu obvezi plaćanja komunalne naknade. Eventualna oslobođenja od plaćanja komunalne naknade u takvim slučajevima može propisati jedinica lokalne samouprave. Napominje da se osporavana odredba Odluke koja se odnosi na poslovne prostore tumači na način da nekorišteni prostori ne predstavljaju prostore u kojima se djelatnost obavlja do šest mjeseci u godini. Navodi i to da Europska povelja o lokalnoj samoupravi jedinicama lokalne samouprave jamči pravo samostalnog uređenja (u okviru zakona). Propise na koje upiru podnositelji, osim ZKG-a, donositelj općeg akta smatra irelevantnim u konkretnom slučaju jer je riječ o propisima s kojima (osim sa ZKG-om) opći akt o komunalnoj naknadi ne mora biti usklađen, već se ti propisi primjenjuju u postupcima donošenja pojedinačnih akata. Poziva se i na praksu Upravnog suda u Rijeci, prema kojoj je pružanje ugostiteljskih usluga u domaćinstvu jedan od oblika ugostiteljske, a time i poslovne djelatnosti (presuda, poslovni broj: Usl-215/16-8 od 6. prosinca 2016.). Osvrće se i na primjenu osporavane Odluke u pojedinačnim slučajevima. Osporavani opći akt smatra zakonitim.

9. Osporavanu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Kneževi Vinogradi na sjednici održanoj 30. studenoga 2018. na temelju članka 95. ZKG-a i članka 32. Statuta Općine Kneževi Vinogradi („Službeni glasnik Općine Kneževi Vinogradi“, 3/13. i 3/18.). Odluka je objavljena u „Službenom glasniku Općine Kneževi Vinogradi“, 17/18. od 4. prosinca 2018. Odluka je izmijenjena Odlukom o izmjeni Odluke o komunalnoj naknadi („Službeni glasnik Općine Kneževi Vinogradi“, 8/20.). Izmjenom nije obuhvaćen osporavani članak 10. Odluke.

10. Ocjenjujući osnovanost prijedloga u dijelu kojim se upire na formalnu nezakonitost osporavane Odluke, Sud je utvrdio sljedeće:

10.1. Iz dopisa Upravnog odjela za opću upravu O.-b. županije, klasa: 040-01/21-01/1, urbroj: 2158/1-21/01-21-02 od 19. siječnja 2021., koji je Sud zaprimio uz očitovanje donositelja osporavanog općeg akta o prijedlogu, razvidno je da je Služba za opću upravu Ureda državne uprave u O.-b. županiji 17. prosinca 2018. obavila nadzor zakonitosti osporavane Odluke u kojemu je utvrđeno da osporavana Odluka nije u nesuglasju sa zakonom.

10.2. Neovisno o navedenom, valja ponoviti stajalište ovoga Suda, izraženo u dosadašnjoj praksi, da se članak 79. stavak 2. ZoLP(R)S-a ne primjenjuje u postupku donošenja općeg akta. Naime, tom se odredbom propisuje postupak nadzora zakonitosti općeg akta nakon njegova donošenja, a koji postupak slijedi nakon donošenja općeg akta i koji ne utječe na njegovu formalnu zakonitost.

10.3. Nadalje, člankom 21. osporavane Odluke propisano je da Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Službenom glasniku Općine Kneževi Vinogradi“. Takvo propisivanje stupanja na snagu osporavanog općeg akta u cijelosti je usklađeno s mjerodavnim člankom 73. stavkom 4. ZoLP(R)S-a kojim je propisano da opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave.

11. Ocjenjujući zakonitost osporavane Odluke u materijalnom smislu, Sud polazi od sljedećeg:

11.1. Osporavanom Odlukom utvrđena su naselja u Općini Kneževi Vinogradi u kojima se naplaćuje komunalna naknada, svrha komunalne naknade, područje zona u

Općini, koeficijenti zona (Kz), koeficijenti namjene (Kn), rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za Općinu koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade, obveznici i obveze plaćanja komunalne naknade, obračun komunalne naknade, uvjeti zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobođenje od obveze plaćanja komunalne naknade te rješenje o komunalnoj naknadi.

11.2. Komunalna naknada na području Općine Kneževi Vinogradi plaća se za:

1. stambeni prostor
2. garažni prostor
3. poslovni prostor
4. građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti
5. neizgrađeno građevinsko zemljište, dakle za nekretnine koje se nalaze na području na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta i održavanja javne rasvjete te koje je opremljeno najmanje pristupnom cestom, niskonaponskom električnom mrežom i vodom prema mjesnim prilikama te čini sastavni dio infrastrukture Općine (članak 3. stavak 1. osporavane Odluke).

11.3. Osporavani članak 10. Odluke, kojim je određen koeficijent namjene, glasi:

Članak 10.

Ovisno o vrsti nekretnine i djelatnosti koja se obavlja utvrđuju se koeficijenti namjene nekretnina (Kn) za:

1. *stambeni prostor 1,00*
2. *stambeni i poslovni prostor koji koriste neprofitne udruge građana 1,00*
3. *garažni prostor 1,00*
4. *poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti 5,00*
5. *poslovni prostor koji služi za djelatnosti koje nisu proizvodne:*
 - 5.1. *trgovine, ugostiteljski objekti, uredi, skladišta, silosi i sl. 5,00*
 - 5.2. *pružanje ugostiteljskih usluga građana u seljačkom domaćinstvu 2,00*
 - 5.3. *Pružanje usluga građana u seljačkom domaćinstvu 1,50*
 - 5.4. *Ostali turistički sadržaji (kampovi, sojenice, objekti za kušanje vina, osim proizvodnje vina, ostali sadržaji u službi turizma) 2,00*
 - 5.5. *Hoteli, apartmanska naselja 3,00*
 - 5.6. *Poslovni prostori u kojima se ne obavlja nikakva djelatnost*
 - 5.6.1. *Poslovni prostori u kojima se ne obavlja djelatnost a nalaze se u sklopu stambenog objekta (isti objekt) i samostojeći objekti neto površine manje od 100 m² 1,00*
 - 5.6.2. *Poslovni prostori u kojima se ne obavlja djelatnost, a radi se o samostojećim objektima neto površine veće od 100 m² 5,00*
 - 5.7. *Objekti za smještaj žitarica i opreme OPG i Poljoprivrednih obrta u službi poljoprivrede (fizičke osobe), ako služe u poslovne svrhe, a površine su veće od 200 m², silosi i sl.:*
 - 5.7.1. *u sklopu kućanstva (na istoj adresi) 1,50*
 - 5.7.2. *različitoj adresi od stambenog objekta 2,00*
6. *građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti 10% koeficijenta namjene koji je određen za poslovni prostor*
7. *neizgrađeno građevinsko zemljište 0,05.*

Za poslovni prostor i građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti, 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 za neizgrađeno građevinsko zemljište.

Za hotele, apartmanska naselja i kampove visina godišnje komunalne naknade ne može biti veća od 1,5% ukupnoga godišnjeg prihoda iz prethodne godine, ostvarenog u hotelima koji se nalaze na području Općine Kneževi Vinogradi.

Kod utvrđivanja površine neizgrađenog građevinskog zemljišta za obračun komunalne naknade, za zemljište – katastarsku česticu, koja je površinski veća od 1.000 m², komunalna naknada obračunat će se na površinu od 1.000 m², a kod zemljišta – katastarskih čestica s manjom površinom, uzet će se u obzir njena stvarna veličina.

12. Za ocjenu osnovanosti zahtjeva i prijedloga neposredno su mjerodavni članci 95., 92. i 97. ZKG-a.

12.1. Mjerodavni dio članka 95. ZKG-a propisuje:

„Članak 95.

(1) Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se određuju:

1. područja zona u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada
2. koeficijent zone (Kz) za pojedine zone u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada
3. koeficijent namjene (Kn) za nekretnine za koje se plaća komunalna naknada
4. rok plaćanja komunalne naknade
5. nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade
6. opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade.

(...)

(5) Odluka o komunalnoj naknadi objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.“

12.2. Mjerodavni dio članka 92. ZKG-a propisuje:

„Članak 92.

(1) Komunalna naknada plaća se za:

1. stambeni prostor
2. garažni prostor
3. poslovni prostor
4. građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti
5. neizgrađeno građevinsko zemljište.

(2) Komunalna naknada plaća se za nekretnine iz stavka 1. ovoga članka koje se nalaze na području na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta i održavanja javne rasvjete te koje je opremljeno najmanje pristupnom cestom, niskonaponskom električnom mrežom i vodom prema mjesnim prilikama te čini sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave.“

12.3. Članak 97. ZKG-a propisuje:

„Članak 97.

(1) Koeficijent namjene (Kn) ovisno o vrsti nekretnine i djelatnosti koja se obavlja iznosi za:

1. stambeni prostor 1,00
2. stambeni i poslovni prostor koji koriste neprofitne udruge građana 1,00
3. garažni prostor 1,00

4. poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti ne može biti manji od 1,00 ni veći od 5,00
5. poslovni prostor koji služi za djelatnosti koje nisu proizvodne ne može biti manji od 1,00 ni veći od 10,00
6. građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti može biti najviše 10% koeficijenta namjene koji je određen za poslovni prostor
7. neizgrađeno građevinsko zemljište 0,05.

(2) Za poslovni prostor i građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti, 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 za neizgrađeno građevinsko zemljište.

(3) Za hotele, apartmanska naselja i kampove visina godišnje komunalne naknade ne može biti veća od 1,5% ukupnoga godišnjeg prihoda iz prethodne godine, ostvarenog u hotelima, apartmanskim naseljima i kampovima koji se nalaze na području dotične jedinice lokalne samouprave.“

13. Komunalna naknada novčano je javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture. Komunalna naknada je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave koji se koristi za financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, ako se time ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture (članak 91. ZKG-a).

14. Pri ocjeni zakonitosti osporavanih odredaba Odluke valja imati na umu ovlast koju ZKG daje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave glede uređenja komunalne naknade na svom području te utvrditi je li donositelj osporavanog općeg akta, sadržajem članka 10. Odluke, izišao izvan granica ovlasti jedinice lokalne samouprave utvrđenih ZKG-om.

14.1. Iz navedenih, citiranih, odredaba ZKG-a razvidno je da je zakonodavac ovlastio predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave da donese odluku o komunalnoj naknadi kojom se, među ostalim, određuje i koeficijent namjene (K_n) za nekretnine za koje se plaća komunalna naknada. Pritom je zakonodavac propisao brojna, različita pravila kojima se ograničava sloboda predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u uređivanju komunalne naknade. Nekretnine za koje se plaća komunalna naknada određene su člankom 92. stavkom 1. ZKG-a (stambeni prostor, garažni prostor, poslovni prostor, građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište). Sljedeće ograničenje odnosi se na područje na kojemu se nekretnina nalazi, tako da se komunalna naknada plaća za nekretnine koje se nalaze na području na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta i održavanja javne rasvjete te koje je opremljeno najmanje pristupnom cestom, niskonaponskom električnom mrežom i vodom prema mjesnim prilikama te čini sastavni dio infrastrukture jedinice lokalne samouprave. Nadalje, ZKG određuje koeficijent namjene (K_n), ovisno o vrsti nekretnine i djelatnosti koja se obavlja, propisujući (fiksni) koeficijent namjene za stambeni prostor, za stambeni i poslovni prostor koji koriste neprofitne udruge građana, za garažni prostor (1,00) te za neizgrađeno građevinsko zemljište (0,05). Za ostale nekretnine ZKG propisuje koeficijent namjene u rasponu: za poslovni prostor

koji služi za proizvodne djelatnosti (od 1,00 do 5,00), za poslovni prostor koji služi za djelatnosti koje nisu proizvodne (od 1,00 do 10,00) te za građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti (najviše 10% koeficijenta namjene koji je određen za poslovni prostor). Iznimka od općeg pravila za poslovni prostor i građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti, odnosi se na slučajeve kad se poslovna djelatnost ne obavlja više od šest mjeseci u kalendarskoj godini. Pored općeg pravila, ZKG uspostavlja i posebno pravilo za određivanje najviše godišnje naknade za hotele, apartmanska naselja i kampove.

15. Analizirajući osporavane odredbe Odluke u svjetlu naprijed navedenog, Sud nalazi nesuglasnost članka 10. stavka 1. točke 5.6.2. Odluke sa zakonom, dok u preostalom dijelu članak 10. Odluke ocjenjuje zakonitim.

16. Člankom 10. Odluke utvrđeni su koeficijenti namjene nekretnina (Kn) ovisno o vrsti nekretnine i djelatnosti koja se obavlja, što je u skladu sa ZKG-om. Koeficijenti namjene koji su ZKG-om određeni u fiksnom iznosu u osporavanoj su Odluci određeni u fiksnom iznosu u skladu sa ZKG-om. Koeficijenti namjene koji su ZKG-om određeni u rasponu, osporavanom su Odlukom određeni u granicama zakonom propisanog raspona, osim koeficijenta namjene iz točke 5.6.2. stavka 1. članka 10. Odluke.

17. Zaključak o nezakonitosti točke 5.6.2. stavka 1. članka 10. osporavane Odluke Sud temelji na sljedećem:

17.1. Imajući na umu izričaj ZKG-a u dijelu kojim se određuju koeficijenti namjene za poslovni prostor, Sud zaključuje da ZKG ne isključuje mogućnost propisivanja obveze plaćanja komunalne naknade za poslovni prostor u kojemu se (uopće) ne obavlja poslovna djelatnost. Međutim, prema mišljenju Suda, propisivanje većeg koeficijenta namjene za poslovni prostor u kojemu se (uopće) ne obavlja poslovna djelatnost od koeficijenta namjene za poslovni prostor u kojemu se poslovna djelatnost ne obavlja više od šest mjeseci u kalendarskoj godini, nije u skladu sa ZKG-om. Naime, ZKG je propisao umanjenje koeficijenta namjene za poslovni prostor u kojemu se poslovna djelatnost ne obavlja više od šest mjeseci u kalendarskoj godini, odstupivši od općeg pravila o koeficijentima namjene za poslovne prostore. Budući da je ZKG vezao visinu koeficijenta namjene za poslovni prostor uz činjenicu duljine obavljanja poslovne djelatnosti u kalendarskoj godini, Sud zaključuje da koeficijent namjene za poslovni prostor u kojemu se (uopće) ne obavlja poslovna djelatnost ne može biti veći od koeficijenta namjene za poslovni prostor u kojemu se poslovna djelatnost obavlja, ali ne više od šest mjeseci u kalendarskoj godini.

17.2. Uređujući koeficijente namjene za poslovne prostore u kojima se ne obavlja (nikakva) djelatnost zasebno tj., posebnom točkom stavka 1. članka 10. Odluke, donositelj Odluke pravilno je uočio potrebu propisivanja različite visine koeficijenta namjene za poslovne prostore, ovisno o tome obavlja li se u njima djelatnost ili ne obavlja. Točkom 5.6.1. stavka 1. članka 10. Odluke određen je koeficijent namjene 1,00 za poslovne prostore u kojima se ne obavlja djelatnost, a nalaze se u sklopu stambenog objekta (isti objekt) i samostojeće objekte neto površine manje od 100 m². Točkom 5.6.2. stavka 1. članka 10. Odluke određen je koeficijent namjene 5,00 za poslovne prostore u kojima se ne obavlja djelatnost - samostojeće objekte neto površine veće od 100 m². Iz sadržaja točke 5.6.2. stavka 1. članka 10. Odluke proizlazi da se ona odnosi, kako na poslovne prostore koji služe za neproizvodne djelatnosti, tako i na poslovne prostore koji služe za proizvodne djelatnosti, što znači da je tom odredbom propisan jednaki koeficijent namjene za poslovne prostore u kojima se ne obavlja (nikakva) djelatnost kao i za poslovne prostore u kojima se obavlja

(proizvodna) djelatnost (točka 4. stavka 1. članka 10. Odluke). Stoga Sud ocjenjuje da je točkom 5.6.2. stavka 1. članka 10. Odluke kojom je određen koeficijent namjene 5,00 za sve poslovne prostore - samostojeće objekte neto površine veće od 100 m², neovisno o njihovoj namjeni, donositelj Odluke prekoračio granice postavljene ZKG-om. Drugim riječima, koeficijent namjene za poslovne prostore u kojima se (uopće) ne obavlja poslovna djelatnost, a koji poslovni prostori služe za proizvodne djelatnosti, ne udovoljava zahtjevima ZKG-a.

18. S obzirom na navode zahtjeva i prijedloga, Sud smatra potrebnim naglasiti da točkom 5. stavka 1. članka 10. osporavane Odluke nisu prekoračene granice zakonske ovlasti niti je određivanje poslovnog prostora na način propisan tom točkom u suprotnosti sa zakonom. Prema točki 5. stavka 1. članka 10. osporavane Odluke, poslovnim prostorom koji služi za djelatnosti koje nisu proizvodne smatraju se trgovine, ugostiteljski objekti, uredi, skladišta, silosi i sl., prostori za pružanje ugostiteljskih usluga građana u seljačkom domaćinstvu, prostori za pružanje usluga građana u seljačkom domaćinstvu, prostori s ostalim turističkim sadržajima (kampovi, sojenice, objekti za kušanje vina, osim proizvodnje vine, ostali sadržaji u službi turizma), hoteli i apartmanska naselja.

18.1. Člankom 39. stavkom 1. ZUD-a propisano je da je OPG u smislu toga Zakona poljoprivredno gospodarstvo upisano u Upisnik poljoprivrednika kao OPG sukladno posebnim propisima i koje pruža ugostiteljske usluge sukladno odredbama toga Zakona. S obzirom na navedeno, a imajući na umu usluge (navedene u stavku 2. članka 39. ZUD-a) koje je dopušteno pružati na OPG-u kao i činjenicu da je za pružanje ugostiteljskih usluga nositelj ili član OPG-a dužan ishoditi rješenje nadležnog tijela o odobrenju za pružanje ugostiteljskih usluga na OPG-u (članak 40. stavak 1. ZUD-a), Sud ne nalazi dvojbe obuhvaća li pojam poslovnog prostora za koji postoji obveza plaćanja komunalne naknade prostor OPG-a u kojemu se pružaju ugostiteljske odnosno turističke usluge (neovisno o tome koristiti li se naziv OPG ili turističko seljačko domaćinstvo, turističko seljačko gospodarstvo, agroturizam i sl.). Stoga osporavana Odluka u tom dijelu nije nesuglasna sa zakonom.

19. U odnosu na navode podnositelja o skladištima, silosima i sličnim objektima, koji, prema mišljenju podnositelja, ne bi trebali biti obuhvaćeni obvezom plaćanja komunalne naknade, valja reći da su točkom 5.7. stavka 1. članka 10. osporavane Odluke obuhvaćeni objekti za pohranu žitarica i opreme OPG-a i poljoprivrednih obrta u službi poljoprivrede (fizičke osobe), ako služe u poslovne svrhe, a površine su veće od 200 m², silosi i sl., što znači da je riječ o objektima poslovne namjene koji, kao takvi, prema ZKG-u, podliježu plaćanju komunalne naknade.

20. Pozivanje podnositelja na ZZKPP koji određuje pojam poslovnog prostora ne dovodi u sumnju zakonitost osporavane Odluke s obzirom na činjenicu da pojam poslovnog prostora u smislu ZZKPP-a valja promatrati u kontekstu predmeta uređenja ZZKPP-a (zakup poslovnog prostora i prodaja poslovnog prostora koji je vlasništvo Republike Hrvatske ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave). Polazeći od toga, Sud smatra da pojam poslovnog prostora u smislu ZZKPP-a ne isključuje mogućnost da se, ovisno o predmetu uređenja i cilju nekog drugog zakona (u konkretnom slučaju ZKG-a), poslovnim prostorom smatraju i oni prostori koji ne udovoljavaju definiciji poslovnog prostora sadržanoj u ZZKPP-u.

21. Osvrćući se na tvrdnju podnositelja o nesuglasnosti članka 10. osporavane Odluke sa ZFPG-om, valja reći da ZFPG nije mjerodavan za ocjenu zakonitosti osporavanih odredaba jer je riječ o zakonu koji uređuje fiskalizaciju u prometu

gotovinom, tj. skup mjera koju provode obveznici fiskalizacije s ciljem efikasnog nadzora ostvarenog prometa u gotovini. Činjenica što prodaja (vlastitih) poljoprivrednih proizvoda proizvedenih na vlastitom OPG-u izravno krajnjem potrošaču u proizvodnim objektima seljačkih gospodarstava ili OPG-ova, prema ZFPG-u ne podliježe obvezi fiskalizacije, ne upućuje na zaključak, koji sugeriraju podnositelji, da prostori OPG-ova nisu poslovni prostori u kojima se obavlja djelatnost odnosno isporuka dobara i obavljanje usluga u smislu ZKG-a pa ne podliježu obvezi plaćanja komunalne naknade.

22. Tvrdnje podnositelja o nezakonitostima u postupcima donošenja pojedinačnih odluka primjenom osporavane Odluke nisu od utjecaja u ovom objektivnom upravnom sporu jer je riječ o primjeni općeg akta, a što izlazi iz okvira ocjene zakonitosti općih akata u smislu ZUS-a. Takve se tvrdnje mogu iznositi u subjektivnom upravnom sporu.

23. Slijedom iznesenog, na temelju članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučeno je kao u izreci.

24. Budući da je donesena meritorna odluka, Sud nije odlučivao o prijedlogu za obustavu izvršenja osporavane Odluke.

U Zagrebu 26. travnja 2021.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.