



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

Poslovni broj: Usoz-85/21-13

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 Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Gordane Marušić-Babić, Ljiljane Karlovčan Đurović i Blanše Turić, članova vijeća te više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutom u povodu prijedloga M. K., Z., na sjednici vijeća održanoj 26. rujna 2022.

p r e s u d i o j e

Ukidaju se odredbe stavka 2. i 3. članka 10. Odluke o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Grada Zagreba" br. 4/19., 11/20.)

Obrazloženje

1. Podnositeljica predlaže pokretanje postupka ocjene zakonitosti Odluke o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Grada Zagreba" br. 4/19., 11/20.-dalje: Odluka) po službenoj dužnosti.
2. U prijedlogu ukazuje na neusklađenost odredbi članka 10. Odluke s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu te dodaje da ova odredba u svojem stavku 2. i 3. nije u skladu niti s odredbom članka 8. ove Odluke.
3. Pojašnjava da koeficijent namjene za obračun komunalne naknade za poslovni prostor koji se uopće ne koristi iznosi 3,0, a za takve prostore u I.i II. zoni čak 7,0, dok je u stavku 1. ovog članka Odluke navedeno da se koeficijent namjene, za poslovni prostor u kojem se poslovna djelatnost ne obavlja duže od šest mjeseci, umanjuje za 50% koeficijenta djelatnosti iz članka 8. Odluke, koja se obavljala i ne smije biti manji od koeficijenta za stambeni prostor (1,0). Jednako vrijedi i za neizgrađeno građevinsko zemljište. Poziva se na obrazloženje presuda ovog Suda, poslovni broj Usoz-11/20 i Usoz-92/20 u kojima je zaključeno da propisivanje većeg koeficijenta za prostor u kojem se uopće ne obavlja poslovna djelatnost od koeficijenta u kojem se djelatnost ne obavlja duže od šest mjeseci nije u skladu s Zakonom o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj 68/18, 110/18, 32/20- dalje: ZKG). Nezakonitim smatra i vezivanje koeficijenta uz zonu u kojoj se poslovni prostor nalazi, jer se prema članku

97. ZKG-a koeficijent namjene određuje ovisno o vrsti nekretnine i djelatnosti koja se obavlja, a koeficijent zone, prema članku 95. ZKG-a, prema opremljenosti i uređenosti komunalnom infrastrukturom. Obzirom na to da se komunalna naknada utvrđuje množenjem koeficijenata zone, namjene i vrijednosti boda, proizlazi da primjenom članka 10. stavka 3. Odluke korisnici poslovnog prostora dva puta plaćaju lokaciju prostora. Predlaže ukinuti sporne odredbe.

4. Donositelj akta u svojem očitovanju na prijedlog navodi da je Odluka na snazi, poziva se na odredbe članaka 91.-102. ZKG-a, koje definiraju komunalnu naknadu, uređuju tko je obveznik plaćanja, za što se koristi novac, kako se utvrđuje i obračunava te se poziva na ustavnu ovlast da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalno, u skladu sa zakonom, propisuju poslove lokalnog značaja i da imaju pravo na vlastite prihode. U potonjem smislu se poziva na ovlast predstavničkog tijela iz članka 95. ZKG-a. Odredbu članka 10. Odluke dovodi u vezu s člankom 97. ZKG- te zaključuje da se 50%-tno umanjenje određuje samo za poslovne prostore kojima je poznata namjena jer se zna koja se djelatnost u njima obavljala, a više se, i to duže od šest mjeseci, ne obavlja. Koeficijent za poslovne prostore za koje namjena nije utvrđena jer nije poznato koja se djelatnost u njima obavljala određen je u visini koja je u propisanom rasponu (stavak 2.), a stavak 3. članka 10. Odluke stimulira poduzetnike da napuštene poslovne prostore ožive i tako spriječe daljnje narušavanje izgleda grada, zbog brojnih napuštenih poslovnih prostora u I. i II. zoni. Ističe i obvezu Grada Z. da brine o uređenju naselja te se poziva na načelo solidarnosti u financiranju građenja i održavanja komunalne infrastrukture, kao i na to da vlasništvo obvezuje i da je svatko dužan doprinositi općem dobru. Zaključno navodi da su navodi podnositeljice neutemeljeni i predlaže odbiti prijedlog.

5. Povodom prijedloga podnositeljice Sud je pozivom na ovlast propisanu člankom 83. stavkom 2. ZUS-a, po službenoj dužnosti pokrenuo postupak ocjene zakonitosti ovog općeg akta te nalazi nezakonitim odredbe članka 10. stavka 2. i 3. Odluke.

6. Predmetnu Odluku je donijela Gradska skupština Grada Zagreba pozivom na odredbu članka 95. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj 68/18 i 110/18 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) i članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18 i 23/18), na 20. sjednici, 26. veljače 2019. te je potom 7. svibnja 2020., isto tijelo donijelo Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o komunalnoj naknadi (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 11-804/20 od 12. svibnja 2020., pozivom na članak 95. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj 68/18, 110/18 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20) i članka 41. točke 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18 i 3/20).

1. Odredbe članka 10. Odluke glase:

“ Članak 10.

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.

Ako se za poslovni prostor koji se ne koristi ne može utvrditi poslovna djelatnost, koeficijent namjene za obračun komunalne naknade iznosi 3,0.

Iznimno, za poslovne prostore iz stavka 2. ovoga članka koji se nalaze u I. i II. zoni, koeficijent namjene za obračun komunalne naknade iznosi 7,0, a ako se u njima započne obavljanje poslovne djelatnosti, odnosno korištenje poslovnog prostora, za obračun komunalne naknade za prvu godinu, od dana podnošenja prijedloga vlasnika odnosno korisnika poslovnog prostora koeficijent namjene iznosi 1,00.

Prije utvrđivanja obveze plaćanja komunalne naknade može se provoditi očevid radi utvrđivanja činjenica i okolnosti bitnih za donošenje rješenja o komunalnoj naknadi.

7. Odredbe članka 95. ZKG-a, na osnovi koje je donesena Odluka određuju da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se određuju: područja zona u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent zone (Kz) za pojedine zone u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada, koeficijent namjene (Kn) za nekretnine za koje se plaća komunalna naknada, rok plaćanja komunalne naknade, nekretnine važne za jedinicu lokalne samouprave koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade, opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade, kao i ovlasti i postupanje u slučaju nastupa posebnih štetnih okolnosti koje se nisu mogle predvidjeti.

8. Odredba članka 41. Statuta određuje ovlasti Gradske skupštine, među kojima je donošenje općih akata kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba.

9. Iz odredbe članka 95. ZKG-a ne proizlazi ovlast da jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave) odredi koeficijent namjene za poslovne prostore koji nemaju namjenu zato što se u njima ne obavlja nikakva poslovna djelatnost.

10. Članak 10. stavak 2. i 3. osporavane Odluke se odnosi na poslovne prostore u kojima se ne obavlja nikakva djelatnost pa je upitno mogu li se takvi prostori uopće smatrati poslovnim prostorima, prema definiciji iz Zakona o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora („Narodne novine“, 125/11., 64/15. i 112/18.; u daljnjem tekstu: ZZKPP). Naime, definicija poslovnog prostora prema članku 2. ovog zakona uključuje svrhu kojoj prostor služi, dakle, da bi prostor, sukladno ovom zakonu, bio poslovni prostor mora služiti obavljanju poslovne djelatnosti.

11. Iz toga je moguće zaključiti da poslovni objekt u kojemu se ne obavlja nikakva djelatnost niti se pružaju usluge i nije poslovni objekt, neovisno o tome gdje se nalazi.

12. Odredbe ZKG-a, međutim, ne određuju pojam poslovnog prostora, ali propisuju obvezu plaćanja komunalne naknade za poslovni prostor pa, kako odredba članka 97. ZKG-a određuje kriterije za koeficijent namjene shodno djelatnosti koja se u poslovnom prostoru obavlja, a koji koeficijent je jedan od elemenata o kojem ovisi visina obveze, Sud nalazi da je za valjani obračun visine komunalne naknade potrebno utvrditi djelatnost u čiju svrhu je poslovni prostor korišten, izgrađen, odnosno u čiju se svrhu i dalje koristi ili ne koristi, što je moguće utvrditi uvidom u odgovarajuće evidencije javnopravnih tijela.

13. Pritom, nije sporno da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno donijeti odluku o komunalnoj naknadi kojom se, među ostalim, određuje i koeficijent namjene za nekretnine za koje se plaća komunalna naknada niti je sporno da je komunalna naknada novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture i prihod jedinice lokalne samouprave.

14. Valja, međutim, imati na umu da je zakonodavac propisao brojna, različita pravila kojima se ograničava sloboda predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u uređivanju komunalne naknade. Tako su člankom 92. stavkom 1. ZKG-a propisane nekretnine za koje se plaća komunalna naknada, ali ovisno o području na kojemu se nekretnina nalazi, jer se komunalna naknada plaća samo 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 (1,00) i to za: stambeni prostor, stambeni i poslovni prostor koji koriste neprofitne udruge građana i za garažni prostor, a za neizgrađeno građevinsko zemljište (0,05). Za ostale nekretnine ZKG propisuje koeficijent namjene u rasponu i ovisno o vrsti djelatnosti, tako da za poslovni prostor koji služi za proizvodne djelatnosti propisuje raspon od 1,00 do 5,00, za poslovni prostor koji služi za djelatnosti koje nisu proizvodne propisuje raspon od 1,00 do 10,00 te za građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti propisuje najviše 10% od koeficijenta namjene koji je određen za poslovni prostor.

15. Iznimka od općeg pravila primjene koeficijenta namjene za poslovni prostor i građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti, odnosi se na slučajeve kad se poslovna djelatnost u tim prostorima ne obavlja više od šest mjeseci u kalendarskoj godini.

16. Iz svega naprijed navedenog proizlazi da zakonodavac obvezu plaćanja komunalne naknade uvjetuje minimalnim nivoom komunalne opremljenosti za sve propisane nekretnine za koje se komunalna naknada plaća, a poslovni prostor i građevinsko zemljište vezuje uz poslovnu djelatnost, što posljedično, dovodi do zaključka da se, za prostor (poslovni) u kojem se nikakva djelatnost ne obavlja, namjena može utvrditi samo na temelju podataka o svrsi zbog koje je prostor izgrađen odnosno o djelatnosti koja se u tom prostoru prije obavljala.

17. Obzirom na to da ZKG ne isključuje mogućnost propisivanja obveze plaćanja komunalne naknade za poslovni prostor u kojemu se (uopće) ne obavlja poslovna djelatnost, Sud ocjenjuje da 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.

18. 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.

19. Također, određivanje povišenog koeficijenta za poslovni prostor koji se kao takav uopće ne koristi u zoni I. i II. u suštini predstavlja kaznu vlasnicima koji nisu poduzetnici, čime se ova kategorija obveznika izravno dovodi u nepovoljniji položaj od drugih kategorija obveznika plaćanja komunalne naknade koji prostor imaju ili koriste u poznate svrhe, u istim zonama. Osim toga područje zone, a s tim u vezi i koeficijent

zone, shodno članku 96. ZKG-a ovisi o uređenosti i opremljenost područja komunalnom infrastrukturom, a nipošto o tome je li neki od prostora, za koji se po zakonu plaća komunalna naknada, korišten ili nije.

20. Iz naprijed navedenih razloga Sud nalazi odredbe članka 10. stavka 2. i 3. nesuglasnim s odredbama ZKG-a pa je temeljem odredbe članka 86. stavka 3. ZUS-a, odlučeno kao u izreci.

21. Ova odluka će se, sukladno odredbi članka 86. stavka 4. ZUS-a, objaviti u „Narodnim novinama“.

U Zagrebu, 26. rujna 2022.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović