



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

Poslovni broj: Usoz-120/2022-8

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, Blanše Turić, Snježane Horvat Paliska i Jelene Rajić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog po zahtjevu S. G. T. d.o.o. u stečaju, S., OIB: ..., zastupan po stečajnoj upraviteljici N. M., OIB: ..., odnosno po opunomoćeniku V. M., OIB: ..., odvjetniku u S., p.p. ..., na sjednici održanoj 27. ožujka 2024.

p r e s u d i o j e

- I Ukida se članak 5. stavak 1. podstavak 5. Odluke o komunalnoj naknadi (Službeni glasnik Grada Splita br. 58/18, 01/19, 03/19 i 44/21) koji glasi:
"- sportske objekte u vlasništvu Grada Splita.
Iznimno od navedenog, komunalna naknada se plaća za prostorije i zemljišta koja se daju u zakup, podzakup ili na privremeno korištenje, osim u slučaju sportskih i drugih manifestacija koje su od interesa za Grad Split. Nadležno upravno tijelo Grada Splita izdaje potvrdu o tome koje manifestacije su od interesa za Grad Split, u ovisnosti u čiju nadležnost manifestacija spada;"
- II Ukida se članak 11. stavak 1. podstavak 4. Odluke o komunalnoj naknadi (Službeni glasnik Grada Splita br. 58/18, 01/19, 03/19 i 44/21), koji glasi:
"- poslovni prostor koji služi za ostale djelatnosti 9,00".

Obrazloženje

1. Podnositelj zahtjeva osporava zakonitost odredbe članka 5. stavka 1. i članka 11. stavka 1. Odluke o komunalnoj naknadi (Sl. gl. Grada Splita br. 58/18, 01/19, 03/19 i 44/21), koju je donijelo Gradsko vijeća Grada Splita, (u daljnjem tekstu: Odluka), a koje odredbe glase:

- "(1) Komunalna naknada ne plaća se za: ... - sportske objekte u vlasništvu Grada Splita.

(...)" (čl. 5. st. 1.)

i

- "(1) Koeficijent namjene za poslovni prostor i za građevinsko zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti određuje se za:
 - poslovni prostor koji služi za proizvodnu djelatnost 1,30,
 - poslovni prostor koji služi za djelatnost ukrcaja, iskrcaja, prekrcaja roba i skladištenje roba u morskim lukama otvorenim za međunarodni teretni promet 3,00,
 - poslovni prostor u kojem se pružaju ugostiteljske usluge u domaćinstvu 1,71,
 - poslovni prostor koji služi za ostale djelatnosti 9,00(...)" (čl. 11. st. 1.).

2. U zahtjevu navodi da mu je dana 30. lipnja 2022. g. prvi put dostavljeno rješenje o komunalnoj naknadi Grada S., Upravnog odjela za komunalno gospodarstvo, redarstvo i mjesnu samoupravu, Klasa: UP/I-363-03/19-03/008721 Urbroj: 2181/01-11/01-19-01 od 21. veljače 2019. g., na koje je podnio žalbu te prijedlog za ukidanje potvrda pravomoćnosti i ovršnosti istog, a o kojoj žalbi i prijedlogu još nije odlučeno. Citirano rješenje o komunalnoj naknadi je utemeljeno na općem aktu koji je predmet ovog zahtjeva za ocjenu zakonitosti, kojim je došlo do povrede prava i pravnih interesa podnositelja, na način da je podnositelju za sportski objekt - A. u S. nezakonito i protuustavno obračunata komunalna naknada u nerazumno visokom iznosu od 217.504,49 kn. Opći akt koji je predmet ovog zahtjeva za ocjenu zakonitosti nije u skladu sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine, 85/2008. i 112/2012.), a koji Zakon ne predviđa pravno sredstvo kojemu je cilj ukidanja općeg akta, ili pojedine njegove odredbe, ako se utvrdi da nije suglasan sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije ili statutom javnopravnog tijela, što znači da zakonom nije osigurana druga zaštita od nezakonitosti općeg akta koji je predmet ovog zahtjeva. Nadalje, Opći akt koji je predmet ovog zahtjeva za ocjenu zakonitosti nije u skladu sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj: 68/18, 110/18, 32/20), a koji Zakon također ne predviđa pravno sredstvo kojemu je cilj ukidanja općeg akta, ili pojedine njegove odredbe, ako se utvrdi da nije suglasan sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu ili statutom javnopravnog tijela, što znači da zakonom nije osigurana druga zaštita od nezakonitosti općeg akta koji je predmet ovog zahtjeva.

2.1. Ističe da prema čl. 5. st. 1. osporene Odluke o komunalnoj naknadi komunalna naknada ne plaća se za sportske objekte samo ako su u vlasništvu Grada Splita, iz čega proizlazi da se plaća za sportske objekte koji nisu u vlasništvu Grada Splita, što nije u skladu sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije i to sa njegovim odredbama članka 1., 2. i 9.

2.2. Nadalje, temeljem čl. 99. st. 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu iznos komunalne naknade po četvornome metru (m²) površine nekretnine utvrđuje se množenjem koeficijenta zone (Kz), koeficijenta namjene (Kn) i vrijednosti boda komunalne naknade (B), dok temeljem čl. 97. Zakona o komunalnom gospodarstvu koeficijent namjene (Kn) ovisno o vrsti nekretnine i djelatnosti koja se obavlja za poslovni prostor koji služi za djelatnosti koje nisu proizvodne ne može biti manji od 1,00 ni veći od 10,00 te je Grad Split bio dužan, što nije učinio, u svojoj Odluci o komunalnoj naknadi, na način koji nije diskriminirajući, razraditi i odrediti niz specifičnih koeficijenata namjene za neproizvodne djelatnosti ovisno o specifičnoj neproizvodnoj djelatnosti i specifičnoj vrsti nekretnine, i to na način koji će biti razmjern koristima koje vlasnik ima od nekretnine, a posebno u slučaju ako se radi o sportskoj dvorani u kojoj se samo povremeno obavlja djelatnost i to u obliku sportskih događaja ili

koncerata, koji su od društvenog interesa, ali sami po sebi nisu profitabilni za podnositelja, posebno uzevši u obliku velike troškove nekretnine i organizacije događaja.

2.3. Grad Split je, u osporenom općem aktu - Odluci o komunalnoj naknadi, samo sportske objekte u vlasništvu Grada Splita oslobodio od plaćanja komunalne naknade (što je prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije zabranjena diskriminacija podnositelja po osnovi društvenog položaja podnositelja koji je privatno društvo u stečaju), a nije za specifičnu djelatnost i vrstu prostora podnositelja (sportska dvorana u kojoj se povremeno događaju sportski događaji i koncerti) predvidio poseban koeficijent namjene već opću kategoriju "poslovni prostori koji služi za ostale djelatnosti" sa koeficijentom namjene 9,00 koji je blizu gornje zakonske granice od 10,00, što je nezakonito, arbitrarno i nerazumno. Takvo nezakonito postupanje rezultiralo je time da mjesečni iznos komunalne naknade prema pobijanom rješenju za Podnositelja iznosi cca 217.000,00 kn što zajedno sa naknadom za uređenje voda iznosi cca 250.000,00 kn, dakle isto onoliko koliko iznose ukupni prosječni mjesečni prihodi podnositelja u posljednjih 7 godina koliko je u stečaju, iz čega proizlazi da ako podnositelj plati mjesečni iznos komunalne naknade tada ne može podmiriti niti jedan drugi materijalni trošak, što nužno vodi u zatvaranje sportske dvorane, za čiju izgradnju je uloženo preko 250.000.000,00 kn, i čije postojanje i obavljanje djelatnosti u njoj je prije svega u javnom interesu, kojeg bi Grad Split trebao štiti, a ne narušavati kao što to čini osporenim općim aktom. S obzirom da osporeni opći akt nije precizirao i razradio specifične koeficijente namjene za obavljanje djelatnosti u sportskoj dvorani koji bi bili razmjerni приходima koji se uopće mogu ostvariti od obavljanja djelatnosti u sportskoj dvorani, te je za obavljanje djelatnosti u sportskoj dvorani predvidio samo opću kategoriju "poslovni prostor koji služi za ostale djelatnosti" s koeficijentom 9, što je neznatno niže od zakonskog maksimuma koeficijenta namjene 10, to je očito da osporeni opći akt nije u skladu ni sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu, ni sa Ustavom RH, koji jamči pravo vlasništva na način da eventualna ograničenja vlasništva moraju imati legitiman cilj i biti razmjerna tom cilju, što ovdje nikako nije slučaj. Predlaže ukinuti osporene odredbe Odluke.

3. Donositelj osporene Odluke se očitovao putem pročelnice Upravnog odjela za komunalne poslove. Iz očitovanja proizlazi da je osporena Odluka važeća te da objekt za koji je određena, za podnositelja sporna, komunalna naknada nije u vlasništvu Grada Splita pa se ne može primijeniti odredba o djelomičnom ili potpunom oslobođenju od plaćanja ovog javnog davanja, jer je takva mogućnost predviđena samo za sportske objekte u vlasništvu Grada Splita (članak 5. stavak 1. podstavak 3. Odluke). Ukazuje na to da je Odlukom izvršena kategorizacija obveznika komunalne naknade prema djelatnostima za koje su određeni koeficijenti, a da sportska dvorana S. a. spada u kategoriju poslovnog prostora za: "ostale djelatnosti", za koju je utvrđen koeficijent 9.

4. Zahtjev je osnovan.

5. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Splita na temelju članka 95. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 68/18) i članka 36. Statuta Grada Splita (Službeni glasnik Grada Splita, broj 17/09, 11/10, 18/13, 39/13, 46/13 i 11/18). Prvi puta je objavljena u Službenom glasniku Grada Splita br. 58/18 od 24. prosinca 2018., zatim slijedi ispravak Odluke u Službenom glasniku Grada Splita br. 01/19 od 18. siječnja 2019., potom je donesena Odluka o izmjenama Odluke o komunalnoj naknadi, objavljena u Službenom glasniku Grada Splita br. 03/19

od 01. veljače 2019. i Odluka o izmjenama Odluke o komunalnoj naknadi iz Službenog glasnika Grada Splita br. 44/21 od 29. rujna 2021. godine.

6. Odredba članka 5. integralno glasi:

"III. OSLOBAĐANJE PLAĆANJA KOMUNALNE NAKNADE

Članak 5.

(1) Komunalna naknada ne plaća se za:

- prostore u kojima se obavlja djelatnost javnog predškolskog i osnovnog obrazovanja i kulturna djelatnost, a čiji se obveznici financiraju iz gradskog proračuna u 100% iznosu,

- prostore koje koriste tijela i posebna tijela Grada Splita,

- prostore koji služe vjerskim zajednicama za obavljanje njihove vjerske djelatnosti (crkve).

- prostore za koje je izdano rješenje o zabrani korištenja zbog ugroženosti korištenja,

- sportske objekte u vlasništvu Grada Splita.

Iznimno od navedenog, komunalna naknada se plaća za prostorije i zemljišta koja se daju u zakup, podzakup ili na privremeno korištenje, osim u slučaju sportskih i drugih manifestacija koje su od interesa za Grad Split. Nadležno upravno tijelo Grada Splita izdaje potvrdu o tome koje manifestacije su od interesa za Grad Split, u ovisnosti u čiju nadležnost manifestacija spada;

- prostore koje koriste vlasnici trgovačkog društva i obrtnici (do deset zaposlenih) koji prvi put osnivaju poslovni subjekt i to za prvu godinu poslovanja.

7. Odredba članka 11. integralno glasi:

"Članak 11.

(1) Koeficijent namjene za poslovni prostor i za građevinsko zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti određuje se za:

- poslovni prostor koji služi za proizvodnu djelatnost 1,30,

- poslovni prostor koji služi za djelatnost ukrcaja, iskrcaja, prekrcaja roba i skladištenje roba u morskim lukama otvorenim za međunarodni teretni promet 3,00,

- poslovni prostor u kojem se pružaju ugostiteljske usluge u domaćinstvu 1,71,

- poslovni prostor koji služi za ostale djelatnosti 9,00

(2) Građevinsko zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne i proizvodne djelatnosti iznosi 10% koeficijenta namjene koji je određen za poslovni prostor.

(3) Za poslovni prostor i građevinsko zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti, u slučaju 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 neizgrađeno građevinsko zemljište."

8. Odredba kojom se sportski objekti u vlasništvu Grada Splita oslobađaju obveze plaćanja komunalne naknade, kad oni služe sportskim i drugim manifestacijama koje su od interesa za Grad Split, spada u ovlasti koju jedinicama lokalne samouprave daje odredba članka 95. stavak 1. točka 6. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj: 68/18, 110/18, 32/20, dalje: ZKG) jer ona propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se između

ostalog određuju opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade.

9. Međutim, osporena odredba članka 5. stavka 1. podstavka 5. Odluke oslobađa obveze Grad Split za sve vlastite sportske objekte, a samo iznimno će se komunalna naknada naplatiti ako se takvi poslovni prostori daju u zakup, podzakup i sl., a ni tada se neće naplatiti kad se koriste za manifestacije od interesa za Grad Split. Takvom odredbom je ova jedinica lokalne samouprave neopravdano umanjila prihod svojeg proračuna i ustanovila odredbom općeg akta samoj sebi ustavnopravno zabranjeni monopolistički položaj na tržištu, bez da su u Odluci, sukladno zakonu određeni uvjeti i razlozi za potpuno ili djelomično oslobođenje pa po ocjeni Suda nije u cijelosti suglasna s odredbom članka 95. stavak 1. točka 6. ZKG-a i ima elemente zabranjenog nejednakog postupanja. O tome da nije dopušteno normirati oslobođenje od plaćanja javnog davanja generalno, bez da su normirani uvjeti pod kojim je oslobađanje od obveze dopušteno, ovaj je Sud već izrazio svoj stav u dosadašnjoj praksi. Stoga je ovu odredbu Odluke valjalo ukinuti.

10. Nadalje, odredbom članka 97. Zakona o komunalnom gospodarstvu propisano je da Koeficijent namjene (Kn) ovisno o vrsti nekretnine i djelatnosti koja se obavlja te da za poslovni prostor koji služi za djelatnosti koje nisu proizvodne taj koeficijent ne može biti manji od 1,00 ni veći od 10,00 pa je koeficijent namjene korištenja poslovnog prostora iz članka 11. stavak 1. podstavak 4. Odluke određen unutar granice propisanog raspona. Stoga ova odredba nije nesuglasna s odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Unatoč tome, ovaj Sud cijeni da tako visok koeficijent namjene za poslovne prostore u kojima se obavljaju neproizvodne djelatnosti, bez ikakve specifikacije po vrsti neproizvodne djelatnosti, koja se u poslovnom prostoru obavlja, ima značaj zabranjenog nejednakog postupanja prema poduzetnicima u usporedivoj situaciji, jer je Odlukom koeficijent za sve proizvodne djelatnosti određen znatno niže, na 1,30, što također nije obrazloženo, niti su proizvodne djelatnosti kategorizirane bilo po kriteriju poticajnosti proizvodnje od javnog interesa bilo po kriteriju ekonomske produktivnosti ili slično.

11. Ovakvo iznimno različito uređivanje iste vrste obveze (plaćanje komunalne naknade za korištenje/vlasništvo poslovnog prostora), a da pritom nisu precizirani i razrađeni specifični koeficijenti namjene za obavljanje neproizvodnih djelatnosti u poslovnom prostoru ima za posljedicu da su poduzetnici koji obavljaju neproizvodnu djelatnost neopravdano i neproporcionalno diskriminirani u odnosu na poduzetnike koji u poslovnim prostorima na području Grada Splita obavljaju proizvodnu djelatnost, za što, po ocjeni ovog Suda nije ekonomski opravdano i razgraničeno, niti je to u interesu poticanja slobode poduzetništva, već naprotiv stvara neproporcionalni financijski teret svim korisnicima poslovnih prostora koji u njemu obavljaju neproizvodnu djelatnost.

12. Prema članku 49. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj: 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, a Država (pod taj pojam ovdje ulazi i jedinica lokalne samouprave) osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. Komunalna naknada je javno davanje i prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave pa je za ovaj slučaj mjerodavna i odredba članka 51. Ustava Republike Hrvatske prema kojoj je svatko dužan sudjelovati u podmirenju javnih troškova, u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima, a porezni se sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti. Jednakost je jedna od najviših vrednota ustavnog poretka pa je s tim u vezi odredbom članka 2. i 9. Zakona

o suzbijanju diskriminacije zabranjeno svako nejednako postupanje kojim se osoba stavlja ili je bila stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji.

13. U konkretnom slučaju propisivanje niskog koeficijenta namjene za sve korisnike poslovnih prostora koji obavljaju proizvodne djelatnosti, bez ikakve diferencijacije djelatnosti i propisivanjem gotovo najviše dopuštenog koeficijenta za korisnike poslovnih prostora u kojima se obavljaju neproizvodne ("ostale") djelatnosti, također bez ikakve diferencijacije djelatnosti predstavničko tijelo Grada Splita je povrijedilo odredbe o zabrani diskriminacije, što osporenu odredbu članka 11. stavka 1. podstavka 4. čini nezakonitom i zbog čega je i ta odredba ukinuta.

14. Slijedom navedenog ovaj je Sud na sjednici vijeća, temeljem članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17) odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 27. ožujka 2024.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.