NN 67/2021 (18.6.2021.), Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: Usoz-11/20-5 i Usoz-92/20-5 od 26. travnja 2021.

VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

PRESUDA

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.

presudio je

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 Kneževi Vinogradi 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 Jedinstvenog upravnog odjela Općine Kneževi Vinogradi, 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., 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 Jedinstvenog upravnog odjela Općine Kneževi Vinogradi 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 K. V. 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: UsI-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 K. V. 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 Osječko-baranjske 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 K. V. 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 K. V. 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