



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-III-2483/2024

Zagreb, 16. prosinca 2025.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Frane Staničić, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mate Arlović, Sanja Bezbradica Jelavić, Ante Galić, Biljana Kostadinov, Lovorka Kušan, Maša Marochini Zrinski, Rajko Mlinarić, Goran Selanec, Miroslav Šeparović i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Grad Split, zastupan po Ivici Puljku, tadašnjem gradonačelniku Grada Splita, kojeg zastupa Kruno Peronja, odvjetnik u Splitu, na sjednici održanoj 16. prosinca 2025. donio je

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukida se presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usoz-120/2022-8 od 27. ožujka 2024. te se predmet vraća na ponovni postupak Visokom upravnom sudu.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ustavnu tužbu podnio je 27. svibnja 2024. Grad Split (u daljnjem tekstu: podnositelj), zastupan po Ivici Puljku, gradonačelniku, koji u ustavnosudskom postupku zastupa Kruno Peronja, odvjetnik u Splitu.

Ustavna tužba podnesena je u povodu presude Visokog upravnog suda broj: Usoz-120/2022-8 od 27. ožujka 2024., kojom su ukinuti članak 5. stavak 1. podstavak 5. i članak 11. stavak 1. podstavak 4. Odluke o komunalnoj naknadi ("Službeni glasnik Grada Splita" broj 58/18., 1/19., 3/19. i 44/21.; u daljnjem tekstu: Odluka).

1.1. Podnositelj u ustavnoj tužbi tvrdi da su osporenim presudom Visokog upravnog suda povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 4., 29. stavkom 1., 128., 129.a, 130. i 131. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

1.2. Za potrebe ustavnosudskog postupka, na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) pribavljen je spis Visokog upravnog suda broj: Usoz-120/22.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

2. Visoki upravni sud zaprimio je zahtjev podnesen na temelju članka 83. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" broj 20/10., 143/12. i 152/14.; u daljnjem tekstu: ZUS), podnositelja zahtjeva trgovačkog društva Sportski grad TPN d.o.o. Split u stečaju, koji je predložio ukidanje navedenih odredbi Odluke.

2.1. Osporenu Odluku donijelo je Gradsko vijeće Grada Splita na temelju članka 95. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine" broj 68/18., 110/18. i 32/20.) i članka 36. Statuta Grada Splita ("Službeni glasnik Grada Splita" broj 17/09., 11/10., 18/13., 39/13., 46/13. i 11/18.).

Članak 5. Odluke u cijelosti 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."

Članak 11. Odluke u cijelosti 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."

Ustavni sud istaknuo je osporene i ukinute dijelove Odluke.

2.2. Podnositelj zahtjeva naveo je Visokom upravnom sudu da je primio rješenje o komunalnoj naknadi, doneseno uz primjenu navedene Odluke, kojim je došlo do povrede njegovih prava i pravnih interesa na način da je za sportski objekt - Arenu u Splitu - nezakonito obračunata komunalna naknada u nerazumno visokom iznosu od 217.504,49 kn. Isticao je da opći akt, predmet zahtjeva za ocjenu zakonitosti, nije u skladu sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije ("Narodne novine" broj 85/08. i 112/12.) i Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Prema članku 5. stavku 1. Odluke 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 s člancima 1., 2. i 9. Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Također, istaknuo je da se na temelju članka 99. stavka 3. Zakona o komunalnom gospodarstvu iznos komunalne naknade po četvornome metru (m^2) površine nekretnine utvrđuje množenjem koeficijenta zone (Kz), koeficijenta namjene (Kn) i vrijednosti boda komunalne naknade (B), dok na temelju članka 97. Zakona o komunalnom gospodarstvu koeficijent namjene (Kn) ovisno o vrsti nekretnine i djelatnosti koja se obavlja za poslovni prostor koji služi za neproizvodne djelatnosti, te ne može biti manji od 1,00 i veći od 10,00. Smatra da je Grad Split bio dužan, što nije učinio, u svojoj Odluci, 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 razmjeran koristima koje vlasnik ima od nekretnine, a posebno u slučaju ako se radi o sportskoj dvorani u kojoj se samo povremeno obavlja djelatnost od društvenog interesa i to u obliku sportskih događaja ili koncerata, ali sami po sebi nisu profitabilni za podnositelja, posebno uzevši u obliku velike troškove nekretnine i organizacije događaja. Isticao je da je Grad Split, u osporenoj Odluci, 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" s koeficijentom namjene 9,00 koji je blizu gornje zakonske granice od 10,00, što je za podnositelja bilo nezakonito, arbitrarno i nerazumno. Takvo nezakonito postupanje rezultiralo je obračunom mjesečnog iznosa komunalne naknade prema pobijanom rješenju za podnositelja od oko 217.000,00 kn, što je zajedno s naknadom za uređenje voda od oko 250.000,00 kn, odnosno istovjetno je ukupnom prosječnom mjesečnom prihodu podnositelja u posljednjih 7 godina.

3. Visoki upravni sud usvojio je zahtjev podnositelja i ukinuo osporene dijelove Odluke, uz sljedeće obrazloženje:

"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 da je 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 oslobađanje pa po ocjeni Suda nije u cijelosti suglasna s odredbom članka 95. stavka 1. točke 6. ZKG-a i ima elemente zabranjenog nejednakog postupanja. O tome da nije dopušteno normirati oslobađanje 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 (...) 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."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

4. Podnositelj ustavne tužbe smatra da su stajališta Visokog upravnog suda arbitrarna i neobrazložena te su dovela do povrede prava na pravično suđenje kao i ostala ustavna prava koja su navedena u točki 1.1. obrazloženja ove Odluke. To svoje stajalište pobliže pojašnjava:

"U konkretnom slučaju autonomno je pravo Grada Splita u odnosu na Sportski Grad TPN d.o.o. u stečaju odrediti koeficijent namjene jer Spaladium arenu kojom upravlja i koja je u vlasništvu Sportski Grad TPN d.o.o. u stečaju, budući da Spaladium arena nije sportski objekt niti je vlasništvo Grada Splita te po svojoj namjeni i djelatnosti ne može biti smatrana bilo kojom drugom djelatnošću koja bi se u donesenoj Odluci posebno diferencirala, a uvažavajući ukupnost okolnosti predmetnog slučaja i specifičnosti poslovnog prostora osim, kako je to i normirano u Odluci (ostale djelatnosti).

(...)

Komunalni doprinos i komunalna naknada novčana su javna davanja i prihodi proračuna jedinica lokalne samouprave koji se koriste za određenu namjenu, odnosno za financiranje građenja i održavanja infrastrukture, dok je građenje i održavanje komunalne infrastrukture obveza upravo jedinica lokalne samouprave. Komunalni doprinos je jednokratno novčano javno davanje koje se plaća za korištenje komunalne infrastrukture prilikom građenja ili ozakonjenja građevine i obveza je vlasnika zemljišta na kojem se gradi građevina ili se nalazi ozakonjena građevina odnosno investitora ako je na njega pisanim ugovorom prenesena obveza plaćanja komunalnog doprinosa. Komunalna naknada je novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture i obveza je vlasnika, odnosno korisnika nekretnine iz članka 92. stavka 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (dalje: ZKG).

(...)

Komunalna naknada kao prihod proračuna jedinice lokalne samouprave namijenjena je za financiranje obavljanja u ZKG-u taksativno navedenih komunalnih djelatnosti i za financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Prema stavu Ustavnog suda Republike Hrvatske predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno je svojom odlukom utvrditi za koje nekretnine će se plaćati komunalna naknada, kao i eventualno u odnosu na koje nekretnine će se utvrditi djelomično ili u potpunosti oslobođenje od plaćanja komunalne naknade, i to tako da mogu samostalno propisivati opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima pojedincima daje pravo na podnošenje zahtjeva za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa i komunalne naknade, kao i utvrditi koeficijent namjene za poslovni prostor i za građevinsko zemljište koje služi u svrhu obavljanja poslovne djelatnosti. U prilog navedenom ide i izričita odredba članka 129a. Ustava koji između ostalog propisuje kako komunalne djelatnosti spadaju u poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana u jedinicama lokalne samouprave. Dakle, pravna priroda komunalne naknade je odlučno određena činjenicom da se njezinim prikupljanjem u proračunu pojedine lokane samouprave osigurava ostvarenje člankom 131. stavkom 1. Ustava zajamčenog prava jedinice lokalne samouprave na vlastite prihode (...)

Pojam jednakosti na način kako ga tumači Visoki upravni sud u pobijenoj presudi je u neposrednoj suprotnosti s odredbama temeljnog načela slobode. U tržišnim uvjetima poslovanja jedinicama lokalne samouprave zakonodavac je (u Zakonu o komunalnom gospodarstvu) dao ovlast da u određenom propisanom rasponu (kojeg je odredio isti zakon) stimulira određene djelatnosti koje nisu profitabilne (u

konkretnom slučaju proizvodne djelatnosti), a od općeg su interesa na način daje odredio mogućnost, ovlast jedinici lokalne samouprave da stimulira tu djelatnost nižim koeficijentom namjene komunalne naknade, a određene djelatnosti koje su tržišno aktualne i ostvaruju veći profit većim koeficijentom namjene (u konkretnom slučaju diferencirane tri različite skupine uslužnih djelatnosti).

Upravo se na prethodno opisani način ostvaruje ustavno načelo jednakosti, jer se stvaraju podjednaki uvjeti za ravnopravnu tržišnu utakmicu. Takav cilj i svrhu ima Zakon o komunalnoj djelatnosti koji je odredio raspone u kojim okvirima se Grad Split u Odluci i kretao."

IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

1) Dopuštenost ustavne tužbe

5. U ovom postupku najprije je ispitano može li Grad Split kao jedinica lokalne samouprave biti nositelj prava na ustavnosudsku zaštitu i podnijeti ustavnu tužbu na temelju članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona, koji glasi:

"Članak 62.

(1) Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (u daljnjem tekstu: ustavno pravo).

(...)"

5.1. Ustavni sud napominje da je stajalište o pravu grada kao jedinice lokalne samouprave na podnošenje ustavne tužbe, odnosno o sposobnosti da bude nositelj ustavnih prava a time i stranka u postupcima zaštite tih prava pred Ustavnim sudom, zauzeo u odluci donesenoj u predmetu broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. ("Narodne novine" broj 120/13.).

U toj je odluci naglašeno da su jedinice lokalne samouprave pod određenim pretpostavkama ipak ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako traže zaštitu protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu (tzv. komunalna ustavna tužba). Samo se u tom slučaju jedinicama lokalne samouprave priznaje svojstvo nositelja ustavnih prava.

5.2. Osim toga, u odnosu na ustavne tužbe protiv presuda i rješenja donesenih u postupku ocjene zakonitosti koji provodi Visoki upravni sud, Ustavni sud o aktivnoj legitimaciji osoba koje osporavaju akte zauzeo je stajalište u rješenju broj: U-III-4035/2013, U-III-2272/2015 od 26. siječnja 2016. ("Narodne novine" broj 17/16.), te je utvrdio da i jedinica lokalne samouprave može osporavati akte ako pokaže da su povrijeđena neka specifična prava odnosno ograničena ili narušena njezina Ustavom zajamčena samoupravna pozicija.

6. U konkretnom slučaju, ustavnu tužbu podnio je Grad Split u povodu sudske odluke specijaliziranog suda donesene u upravnom sporu zbog ocjene zakonitosti općeg akta koji je donijelo Gradsko vijeće Grada Splita.

U ovom je ustavnosudskom postupku bilo potrebno odgovoriti na pitanje može li se takav postupak koji se vodio zbog ocjene zakonitosti općeg akta smatrati postupkom u kojem može biti povrijeđeno ustavno pravo Grada Splita na lokalnu samoupravu odnosno može li se Grad Split u okolnostima konkretnog slučaja smatrati "žrtvom" povrede ustavnog prava na lokalnu samoupravu.

Razmatrajući navode ustavne tužbe i okolnosti konkretnog slučaja, ocjena je Ustavnog suda da je u konkretnom slučaju riječ o tzv. komunalnoj ustavnoj tužbi, odnosno o ustavnoj tužbi zbog povrede ustavnog prava na lokalnu samoupravu. Naime, osporenim presudom Visokog upravnog suda ukinut je dio općeg akta koji je donijelo Gradsko vijeće Grada Splita kojim se uređuje plaćanje komunalne naknade, te se takva odluka može smatrati miješanjem u ustavno pravo jedinice lokalne samouprave na lokalnu samoupravu.

Stoga je ustavna tužba dopuštena i bit će meritorno razmotrena u ovom ustavnosudskom postupku.

2) Meritum spora

7. Vezano uz prigovore podnositelja koji se odnose na obrazloženje osporene presude i arbitarnosti postupanja, Ustavni sud ističe da je ustavna obveza Ustavnog suda zaštita ustavnih prava podnositelja ustavnih tužbi u slučajevima kad su ta prava povrijeđena odlukom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća u prvom redu nadležnih tijela državne i javne vlasti tumačiti i primijeniti pravo. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci takvog tumačenja odnosno primjene prava, suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavnih tužbi.

8. Članak 128. stavci 1. i 2., te članak 131. stavak 1. Ustava glase:

"Članak 128.

Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.

(...)"

"Članak 131.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

(...)"

9. Članak 3. stavak 1. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ("Narodne novine" broj 127/17., 138/20., 151/22. i 114/23.) propisuje:

"Članak 3.

(1) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju se prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima.

(...)"

10. Za ocjenu prigovora podnositelja mjerodavne su i sljedeće odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu:

"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.
- (...)"

"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."

11. Ustavni sud ocjenjuje da se navodi podnositelja o povredi prava koja jamče područnu (regionalnu) samoupravu i pravo na vlastite prihode trebaju razmotriti polazeći od vrste postupka koji je prethodio ustavnosudskom postupku, a to je postupak ocjene zakonitosti općeg akta propisan člancima 83. - 88. ZUS-a.

12. Visoki upravni sud u provedenom postupku prema navedenim odredbama ZUS-a razmotrio je argumente podnositelja zahtjeva, te utvrdio da članak 5. stavak 1. podstavak 5. Odluke oslobađa od obveze plaćanja komunalne naknade Grad Split za sve vlastite sportske objekte, a samo iznimno će se komunalna naknada naplatiti ako se takvi poslovni prostori daju u zakup ili podzakup, a ni tada se neće naplatiti ako se koriste za manifestacije od interesa za Grad Split. Takvom je odredbom ova jedinica

lokalne samouprave neopravdano umanjila prihod svojeg proračuna i ustanovila odredbom općeg akta samoj sebi ustavnopravno zabranjeni monopolistički položaj na tržištu, a da u Odluci, u skladu sa zakonom, nisu određeni uvjeti i razlozi za potpuno ili djelomično oslobođenje, te stoga po ocjeni Visokog upravnog suda ta odredba nije suglasna s člankom 95. stavkom 1. točkom 6. Zakona o komunalnom gospodarstvu i ima elemente zabranjenog nejednakog postupanja.

12.1. U odnosu na članak 11. stavak 1. podstavak 4. Odluke Visoki upravni sud utvrdio je da određeni 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 koeficijent za sve proizvodne djelatnosti određen znatno niže - na 1,30, a proizvodne djelatnosti nisu kategorizirane po kriteriju poticajnosti proizvodnje od javnog interesa ili po kriteriju ekonomske produktivnosti ili slično. Takvo iznimno različito uređivanje iste vrste obveze (plaćanje komunalne naknade za korištenje/vlasništvo poslovnog prostora u kojemu se obavlja proizvodna odnosno neproizvodna djelatnost), 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 nerazmjerno diskriminirani u odnosu na poduzetnike koji u poslovnim prostorima na području Grada Splita obavljaju proizvodnu djelatnost, što po ocjeni Visokog upravnog suda, nije ekonomski opravdano i razgraničeno, niti je to u interesu poticanja slobode poduzetništva, već naprotiv stvara nerazmjeran financijski teret svim korisnicima poslovnih prostora koji u njima obavljaju neproizvodnu djelatnost. Propisivanjem niskog koeficijenta namjene za sve korisnike poslovnih prostora koji obavljaju proizvodne djelatnosti, bez ikakve diferencijacije djelatnosti i propisivanjem gotovo najvišeg dopuštenog koeficijenta za korisnike poslovnih prostora u kojima se obavljaju neproizvodne ("ostale") djelatnosti bez ikakve diferencijacije djelatnosti, predstavničko tijelo Grada Splita povrijedilo je i odredbe o zabrani diskriminacije.

13. Razmatrajući obrazloženje osporene presude Ustavni sud utvrđuje da je Visoki upravni sud prvo utvrdio da osporene odredbe Odluke nisu u suprotnosti sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu, a nakon toga je iznio svoju analizu a da za takav postupak nije naveo ni valjane razloge ni ovlasti.

13.1. Naime, kod ocjenjivanja je diskriminacije Visoki upravni sud utvrdio da je razlikovanje između proizvodne i neproizvodne djelatnosti diskriminatorno, iako sam članak 97. stavak 1. točka 5. Zakona o komunalnom gospodarstvu daje mogućnost razlikovanja od 1-10 za pojedine grupe poduzetnika kod plaćanja komunalne naknade. Zakonodavac nije naveo koji su to kriteriji za takvo razlikovanje poduzetnika, pa to nije u obvezi ni jedinica lokalne samouprave kod donošenja Odluke. Nadalje, Visoki upravni sud uspoređuje poduzetnike koji proizvode i one koji daju usluge (npr. organizacija koncerata), ali to nisu usporedive grupe poduzetnika. Potpuno je nejasan zaključak Visokog upravnog suda da je došlo do diskriminacije a nije navedena diskriminatorna osnova iz članka 16. Zakona o suzbijanju diskriminacije. Podnositelj zahtjeva također nije dokazao da se radi o usporedivim skupinama poduzetnika i nije ponudio dokaze po kojoj su osnovi diskriminirani. Dakle, Visoki upravni sud nije objasnio ključne pravne činjenice za svoju ocjenu o nezakonitosti pojedinih odredbi Odluke.

U samoupravnom je djelokrugu jedinica lokalne samouprave, na temelju članaka 128. i 131. stavka 1. Ustava, da u okviru akata o visini komunalne naknade procjenjuju koje će djelatnosti poticati i na koji način; te kako će to poticanje uskladiti s potrebnim prihodima da bi se obavljale komunalne djelatnosti koje su jedinice lokalne samouprave u obvezi obavljati.

14. Osporenom presudom dovedena je u pitanje mogućnost vođenja komunalne politike na razini jedinice lokalne samouprave, a Visoki upravni sud prekoračio je svoje ovlasti koje ima po ZUS-u.

Ustavni sud napominje da je pravna priroda komunalne naknade odlučno određena činjenicom da se njezinim prikupljanjem u proračunu pojedine jedinice lokalne samouprave osigurava ostvarenje člankom 131. stavkom 1. Ustava zajamčenog prava jedinica lokalne samouprave na vlastite prihode i na njihovo slobodno raspolaganje, kao i činjenicom da je ona (financijski) uvjet obavljanja komunalnih djelatnosti iz djelokruga pojedine jedinice lokalne samouprave (v. članak 129.a Ustava), te ujedno jedan od prihodovnih temelja prava građana na lokalnu samoupravu zajamčenog člankom 128. stavkom 1. Ustava. Pri tome njezinu pravnu prirodu određuje isključiva nadležnost predstavničkog tijela pojedine jedinice lokalne samouprave da svojom odlukom oslobodi u potpunosti ili djelomično pojedine nekretnine od obveze plaćanja komunalne naknade, odnosno utvrdi opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinim slučajevima može odobriti potpuno ili djelomično oslobađanje od obveze plaćanja komunalne naknade - stajalište iz odluka Ustavnog suda broj: U-III-3137/2014 od 28. studenoga 2017. i broj: U-III-4846/2015 od 11. listopada 2018. (obje na www.usud.hr).

U odluci broj: U-I-3019/2018 i dr. od 30. listopada 2018. ("Narodne novine" broj 110/18.) izraženo je stajalište: "Jedinice lokalne samouprave zakonom su neposredno ovlaštene uređivati mogućnost potpunog i djelomičnog oslobađanja od dužnosti plaćanja komunalnog doprinosa i naknade, i to tako da mogu samostalno propisivati opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima pojedincima daje pravo na podnošenje zahtjeva za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa i komunalne naknade (članci 78. i 95. ZoKG-a)."

15. Slijedom svega navedenog proizlazi da je Visoki upravni sud neustavno ograničio autonomni djelokrug podnositelja i da je propise tumačio arbitrarno što je ugrozilo pravo podnositelja na lokalnu samoupravu.

16. Slijedom svega navedenog, a na temelju članaka 74. i 76. Ustavnog zakona odlučeno je kao u izreci odluke.

PREDSJEDNIK

dr. sc. Frane Staničić, v. r.

Dostava odluke broj: U-III-2483/2024

1. Kruno Peronja, odvjetnik
- za podnosioca Grad Split
Domovinskog rata 10, 21000 Split
2. Visoki upravni sud Republike Hrvatske
Frankopanska 16, 10000 Zagreb
- uz povrat spisa broj: Usoz-120/22
3. Centar za evidenciju i dokumentaciju Suda
4. Spis

Suglasnost ovog otpravka s izvornikom ovjerava
Pomoćnica glavne tajnice Ustavnog suda
za ustavnosudsko poslovanje



Vladimira Vodanović