

OBRAZLOŽENJE

Prijedloga odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnoj naknadi

I. PRAVNI TEMELJ ZA DONOŠENJE ODLUKE

Pravni temelj za donošenje Odluke o izmjenama i dopunama komunalnoj naknadi je članak 95. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 68/18, 110/18 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20) kojim je propisano 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 i opće uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade i članak 41. točka 2. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21, 11/21- pročišćeni tekst i 16/22) kojim je propisano da Gradska skupština Grada Zagreba donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba.

II. OCJENA STANJA, OSNOVNA PITANJA KOJA TREBA UREDITI I SVRHA KOJA SE ŽELI POSTIĆI UREĐIVANJEM ODNOSA NA PREDLOŽENI NAČIN

Komunalna naknada je novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture. Sredstva komunalne naknade prihod su proračuna Grada Zagreba koji se koristi za financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se 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. Komunalna naknada plaća se za stambeni, garažni i poslovni prostor, te za građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište koje se nalazi na području na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta i održavanja javne rasvjete i koje je opremljeno najmanje pristupnom cestom, niskonaponskom električnom mrežom i vodom prema mjesnim prilikama. Obveznik plaćanja komunalne naknade je vlasnik odnosno korisnik nekretnina ako je na njega obveza plaćanja te naknade prenesena pisanim ugovorom, ako nekretninu koristi bez pravne osnove ili ako se ne može utvrditi vlasnik. Vlasnik nekretnine solidarno jamči za plaćanje komunalne naknade ako je obveza plaćanja te naknade prenesena na korisnika nekretnine pisanim ugovorom. Komunalna naknada obračunava se po (m²) površine nekretnine za koju se utvrđuje obveza plaćanja komunalne naknade za stambeni i garažni prostor po jedinici korisne površine koja se utvrđuje na način propisan Uredbom o uvjetima i mjerilima za utvrđivanje zaštićene najamnine, a za građevinsko zemljište koje služi za obavljanje poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište po jedinici stvarne površine. Grad Zagreb podijeljen je u 9 zona u kojima se naplaćuje komunalna naknada. Koeficijent namjene utvrđen je ovisno o uređenosti i opremljenosti područja komunalnom infrastrukturom u rasponu od 0,20 do 1,00. Koeficijent namjene (Kn) utvrđen je sukladno članku 97. Zakona o komunalnom gospodarstvu ovisno o vrsti nekretnine i djelatnosti koja se obavlja u poslovnom prostoru i iznosi od 0,05 do 10,00. 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 u Gradu Zagrebu. Komunalna se naknada plaća prema rješenju koje donosi gradsko upravno tijelo nadležno za komunalne poslove u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti u skladu s ovom odlukom i odlukom o vrijednosti boda komunalne naknade (B). Vlasnici građevinskog zemljišta odnosno investitori, sukladno članku 6. Zakona o komunalnom gospodarstvu dužni su pridonositi građenju i održavanju komunalne infrastrukture plaćanjem javnih davanja razmjerno koristi koju stječu korištenjem uređenog građevinskog zemljišta odnosno građenjem komunalne infrastrukture, uz poštovanje načela solidarnosti (načelo razmjerne koristi).

Primjena Odluke o komunalnoj naknadi u praksi ukazala je da je potrebno preciznije urediti i pitanja koja se odnose na utvrđivanje koeficijenta naknade (Kn) za poslovne prostore na način da se predlaže da se za poslovne prostore u kojima se ne obavlja djelatnost, koeficijent namjene određuje prema zadnjoj djelatnosti koja se obavljala u prostoru, a ako to nije moguće utvrditi, prema djelatnosti u svrhu koje je prostor izgrađen. U slučaju da je riječ o novoizgrađenom poslovnom prostoru u kojem se ne obavlja djelatnost, do početka obavljanja djelatnosti koeficijent namjene određuje se prema djelatnosti u svrhu koje je prostor izgrađen. Ako to nije moguće utvrditi, koeficijent namjene iznosi 1,00 sve do početka obavljanja djelatnosti u takvom prostoru. Nadalje, otklanja se pravna praznina vezano za određene kategorije prostora koji podliježu obvezi plaćanja komunalne naknade. Naime, obvezi plaćanja

komunalne naknade podliježu i navedene 3 kategorije prostora, no budući da to nije bilo jasno propisano Odlukom u praksi je bilo dosta slučajeva žalbi na rješenja o utvrđivanju obveze plaćanja komunalne naknade. Korisnici često smatraju da nisu obvezni plaćati komunalnu naknadu za poslovni ili stambeni prostor ako se on iz bilo kojeg razloga ne koristi ili ako je neodržavan ili ruševan.

Nadalje, dosadašnje odredbe članka 14. Odluke nisu eksplicitno predviđale određene djelatnosti koje su česte u praksi, pa je bilo nedoumica oko svrstavanja pojedinih poslovnih subjekata pod pojedine djelatnosti. Detaljnije se propisuju pojedine djelatnosti i koeficijenti namjene za te djelatnosti. Također, pojedine djelatnosti terminološki su usklađene s Nacionalnom klasifikacijskom djelatnosti 2007. (dalje u tekstu: NKD) radi svrstavanja pojedinog subjekta u određenu kategoriju djelatnosti i određivanja koeficijenta namjene za djelatnost koju subjekt obavlja.

Za djelatnosti koje su dodane u točki 1. koeficijent namjene uglavnom je jednak kao i dosad ($K_n=10,00$) jer se u praksi, odnosno kod donošenja rješenja i određivanja koeficijenta namjene većina tih djelatnosti svrstavala pod pojam „poslovne djelatnosti“. Ujedno, sve djelatnosti koje se sad dodaju u točku 1. visoko su profitabilne, pa je sukladno zakonskom načelu razmjernosti koristi i načelu solidarnosti opravdano odrediti najviši koeficijent namjene. Također su dodane određene djelatnosti koje su dosad već imale koeficijent namjene 7,00 prema članku 15. Odluke, no smatramo da ih je potrebno posebno navesti u Odluci kako bi se jasno naznačilo da je koeficijent namjene za te djelatnosti 7,00, a ne da eventualno ulaze pod pojam „poslovne djelatnosti“ ili pod djelatnosti iz predložene točke 8. Razlika u odnosu na dosadašnje stanje odnosi se na fitnes centara, body building klubova i zabavnih i rekreacijskih djelatnosti. Navedene djelatnosti u praksi su se svrstavale pod pojam „sportske djelatnosti“ za koje se primjenjivao koeficijent namjene 1,00, a prema NKD- u pod „sportske djelatnosti“ obuhvaćene su primjerice djelatnosti sportskih ekipa ili klubova koji uglavnom sudjeluju u sportskim natjecanjima uživo pred publikom, djelatnosti samostalnih sportaša koji sudjeluju u sportskim priredbama ili utrka uživo pred publikom, djelatnosti sportskih trenera koji pružaju stručne usluge sudionicima na sportskim priredbama ili natjecanjima, rad arena i stadiona te ostale djelatnosti organiziranja, promoviranja i upravljanja sportskim priredbama. Nesporno je da se te djelatnosti međusobno razlikuju u pogledu prihoda koji se ostvaruju njihovim obavljanjem, pa su stoga fitnes centri i body building klubovi izdvojeni kao djelatnost za koju je predviđen viši koeficijent namjene u odnosu na primjerice rad sportskih klubova. Zabavne parkove se također pogrešno svrstavalo pod sportsku djelatnost, pa se određuju pod pojmom „zabavne i rekreacijske djelatnosti“ s koeficijentom namjene 7,00. Predviđa se poseban koeficijent namjene za pružanje ugostiteljskih usluga, u domaćinstvu te na obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu. Za te djelatnosti dosad nije bio predviđen poseban koeficijent, a u praksi se komunalna naknada plaćala kao za stambeni prostor ($K_n=1,00$). Međutim, riječ je o pružanju usluga na trajnoj osnovi radi stjecanja dobiti, pa stoga koeficijent namjene ne može biti jednak onom za prostor koji služi isključivo za stanovanje. No, istovremeno je ipak potrebno napraviti razliku u odnosu na djelatnost ugostiteljstva za koju je predviđen koeficijent namjene 10,00. U točki 7. predviđena je i djelatnost članskih organizacija za koju se predviđa koeficijent namjene 3,00. Pod pojam „djelatnosti članskih organizacija“ prema NKD-u svrstavaju se djelatnosti poslovnih organizacija, organizacija poslodavaca i strukovnih članskih organizacija, djelatnosti sindikata, djelatnosti vjerskih organizacija, političkih organizacija te ostalih članskih organizacija (rotarijanski klubovi, masonske lože, razne inicijative građana, razni klubovi i organizacije koji promiču interese svojih članova) za koje se predlaže odrediti koeficijent namjene 3,00 što je više nego dvostruko manje od „općeg“ koeficijenta namjene za djelatnosti koje nisu poimenično navedene u članku 15. Odluke o komunalnoj naknadi. Za neke od djelatnosti članskih organizacija dosad se primjenjivao koeficijent namjene 1,00, međutim potrebno je napraviti razliku u odnosu na djelatnosti koje su od općeg interesa za sve građane, kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita, zdravstveno osiguranje, znanstveno istraživanje i razvoj, knjižnice i slično, a za koje je predviđen koeficijent namjene 1,00. Članske organizacije promiču interese samo svojih članova i mnoge od njih imaju značajne izvore prihoda, pa je opravdano da razmjerno svojim prihodovnim sredstvima sudjeluju u financiranju komunalnog gospodarstva. U točki 8. predviđene su djelatnosti od općeg interesa za sve građane, a za koje je predviđen najniži koeficijent namjene 1,00. U dosadašnjoj praksi za te se prostore komunalna naknada obračunavala prema koeficijentu namjene 1,00 jer se pogrešno tumačilo da je riječ o neprofitnim udrugama građana (članak 8. Odluke). Ovim se odredbama otklanja taj nedostatak i usklađuje se sa stvarnim stanjem u praksi. Predlaže se brisanje odredbe prema kojoj se komunalna naknada nije plaćala za objekte za koje je podnesena prijava početka uklanjanja građevine.

Izmjene i dopune Odluke o komunalnoj naknadi predlažu se u skladu s načelima komunalnog gospodarstva posebice načelom solidarnosti, razmjernosti koristi na način da obveznik komunalne naknade razmjerno doprinosi financiranju komunalnog gospodarstva.

Temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15) o Nacrtu prijedloga odluke o izmjenama i dopunama Odluke o komunalnom naknadi provedeno je internetsko savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u razdoblju od 16. prosinca 2022. do 15. siječnja 2023.

III. SREDSTVA ZA PROVOĐENJE ODLUKE

Za provođenje ove odluke osigurana su sredstva u Proračunu Grada Zagreba za 2023.

IV. OBRAZLOŽENJE ODREĐABA PRIJEDLOGA ODLUKE

Člankom 1. se u članku 3. Odluke dodaje novi stavak kojim se utvrđuje obveza plaćanja komunalne naknade i u slučajevima kad je prostor priveden svrsi, ali se ne koristi, kad je prostor u bitnome priveden svrsi, a potrebno je izvršiti završne građevinske radove ili opremanje prostora inventarom i slično te kada je nastupilo pogoršanje stanja prostora zbog neodržavanja od strane obveznika ili treće osobe sukladno posebnim propisima o održavanju građevine. Ovom odredbom otklanja se pravna praznina vezano za određene kategorije prostora koji podliježu obvezi plaćanja komunalne naknade.

Člankom 2. dodaje se članak 5.a kojim se propisuje da će ustrojstvena jedinica za poslove graditeljstva dostaviti ustrojstvenoj jedinici za komunalne poslove svaku izdanu i pravomoćnu građevinsku i uporabnu dozvolu za nekretnine koje podliježu obvezi plaćanja komunalne naknade. Na predloženi način se propisuje obveza suradnje ustrojstvenih jedinica nadležnog gradskog upravnog tijela na koji način se želi postići efikasno provođenje upravnih postupaka utvrđivanja obveze plaćanja komunalne naknade.

Člankom 3. mijenja se odredba članka 8. točke 5. koja propisuje raspon koeficijenata namjene za poslovne prostore u kojima se obavljaju neproizvodne djelatnosti, a sve u skladu s izmjenama članka 14. Odluke tako da se propisuje da je koeficijent namjene za poslovni prostor koji služi za djelatnosti koji nisu proizvodne od 1,00 do 10,00 umjesto dosadašnjeg raspona od 7,00 do 10,00.

Člankom 4. mijenja se članak 10. kojim se propisuje se da će se koeficijent namjene na zahtjev obveznika plaćanja komunalne naknade umanjiti za poslovne prostore i građevinska zemljišta koja služe obavljanju poslovne djelatnosti kad se poslovna djelatnost ne obavlja više od šest mjeseci u kalendarskoj godini, te da je zahtjevu potrebno podnijeti odgovarajuću dokumentaciju kojom se dokazuje osnovanost prijedloga.

Člankom 5. dodaju se novi stavci u članak 11. kojima se propisuje da se za poslovne prostore u kojima se ne obavlja djelatnost, koeficijent namjene određuje prema posljednjoj djelatnosti koja se obavljala u prostoru, a ako to nije moguće utvrditi, prema djelatnosti u svrhu koje je prostor izgrađen. Ako se radi o novoizgrađenom prostoru u kojem se ne obavlja djelatnost do početka obavljanja djelatnosti koeficijent namjene određuje se prema djelatnosti u svrhu koje je prostor izgrađen, a ako to nije moguće utvrditi koeficijent namjene iznosi 1,00 sve do početka obavljanja djelatnosti.

Člankom 6. usklađuje se članak 14. Odluke jer dosadašnje odredbe članka 14. Odluke nisu eksplicitno predviđale određene djelatnosti koje su česte u praksi, pa je bilo nedoumica oko svrstavanja pojedinih poslovnih subjekata pod pojedine djelatnosti. Ovdje se jasnije naznačuju pojedine djelatnosti i koeficijenti namjene za te djelatnosti. Također, određeni dosadašnji termini, zamijenjeni su prikladnijim, obuhvatnijim terminima obuhvaćenim Nacionalnom klasifikacijskom djelatnosti 2007., pa će u praksi biti znatno lakše svrstati pojedini subjekt u pojedinu kategoriju djelatnosti i odrediti koeficijent namjene za djelatnost koju subjekt obavlja.

Člankom 7. mijenja se članak 15. na način da se preciznije propisuje koeficijent namjene za poslovne prostore koji služe ili su izgrađeni za djelatnosti koje nisu navedene u članku 14. ove odluke.

Člankom 8. provodi se usklađenje valuta iz kune u eure sukladno Zakonu o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 57/22 i 88/22).

Člankom 9. mijenja se članak 20. na način da je preciznije određeno kad se ne plaća komunalna naknada jer se važeća odredba dvojbeno tumačila u praksi.

Člankom 10. predlaže se brisanje članka 25. Odluke prema kojem se komunalna naknada nije plaćala za objekte za koje je podnesena prijava početka uklanjanja građevine. U praksi su uočeni slučajevi zlorabe ove odredbe, jer su vlasnici neodržavanih objekata, radi izbjegavanja obveze plaćanja komunalne naknade, prijavljivali početak radova na uklanjanju građevine, a da do samog uklanjanja uopće ne bi došlo. Vlasnik građevina ima obvezu održavanja građevine sukladno posebnim propisima o održavanju zgrada, pa nije opravdano oslobađati od plaćanja komunalne

naknade obveznike neodržavanih građevina. Kada vlasnik građevine obavijesti nadležno tijelo da je građevina uklonjena neće biti obveznik plaćanja komunalne naknade za takvu građevinu.

Člankom 11. propisuje se da će se postupci započeti do stupanja na snagu ove odluke nastaviti i dovršiti prema odredbama Odluke o komunalnoj naknadi (Službeni glasnik Grada Zagreba 4/19, 11/20 i 29/22 -Presuda Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske).

Člankom 12. propisuje se dan stupanja na snagu ove odluke, sukladno članku 120. Poslovnika Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 17/09, 6/13, 7/14, 24/16-ispr., 2/17, 9/17-pročišćeni tekst, 13/18, 20/18-ispr., 2/19, 8/21, 11/21- pročišćeni tekst i 17/21-ispr.), kojim je propisano da odluke i drugi opći akti stupaju na snagu najranije osmoga dana od dana objave.