

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

Poslovni broj: Usoz-50/16-7

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, Marine Kosović Marković predsjednice vijeća, Ane Berlangi Fellner, Arme Vagner Popović, Mirjane Čačić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članova vijeća, uz sudjelovanje sudske savjetnice Franciske Dominković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, pokrenutog po zahtjevu D. A. i G. N. A. iz Z., na sjednici održanoj dana 14. srpnja 2016.

p r e s u d i o j e

Zahtjev se djelomično usvaja.

Ukida se odredba članka 20. stavka 1. točka 1. Odluke o cijeni vodnih usluga trgovačkog društva M. d.o.o. C. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 35/14.).

U preostalom dijelu zahtjev se odbija.

Obrazloženje

Podnositelji su podnijeli Sudu 2. svibnja 2016. zahtjev za ocjenu zakonitosti odredbe članka 11., 12., 13., 14., 15. i 20. Odluke o cijeni vodnih usluga koju je donijela Skupština trgovačkog društva M. d.o.o. C. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 35/14.) te točke 1.1.3. i 1.2.3. Cjenika usluga od 1. listopada 2014. trgovačkog društva M. d.o.o. C. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 42/14.). Uz zahtjev su dostavili pisani prigovor na račun od 16. ožujka 2016. kao i pisanu reklamaciju od 15. travnja 2016. te odgovor trgovačkog društva M. d.o.o. na prigovor i reklamaciju od 26. travnja 2016.

Kako se zahtjev podnositelja odnosi na ocjenu zakonitosti dvije samostalne odluke, dakle dva opća akta to je zahtjev u dijelu koji se odnosi na Odluku o cijeni vodnih usluga trgovačkog društva M. d.o.o. C. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 35/14.) zaprimljen pod ovosudnim brojem Usoz-50/16, dok je zahtjev u dijelu koji se odnosi na ocjenu zakonitosti Cjenika usluga od 1. listopada 2014. trgovačkog društva M. d.o.o. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 42/14.) zaprimljen pod brojem: Usoz-53/16.

U zahtjevu podnositelji navode da temeljem Odluke o cijeni vodnih usluga i Cjenika M. d.o.o. ispostavlja podnositelju račune za javnu uslugu vodne usluge i odvodnju a posljednji za veljaču 2016. s dospijecom 31. ožujka 2016. Navode da su protiv naprijed navedenog računa podnijeli pisani prigovor a kako im M. d.o.o. nije odgovorila na prigovor to su uputili pisanu

reklamaciju. Naknadno je trgovačko društvo M. d.o.o. odgovorilo na prigovor i na reklamaciju svojim dopisom, klasa: 050-01/16-01/009, urbroj: 2107/01-10/01-16-3 dana 26. travnja 2016. koji su zaprimili 28. travnja 2016. i kojeg smatraju neutemeljenim. Upućuju na odredbe Zakona o vodama kao i Zakona o zaštiti potrošača te smatraju da su članci 11. do 15. Odluke suprotni Zakonu o vodama jer određuju da se obračun za vodnu uslugu sastoji od fiksnog dijela cijene, tj. paušala neovisno o isporučenoj javnoj usluzi pa se naknada naplaćuje i kad korisnik uslugu uopće ne koristi te varijabilnog dijela cijene koja je ovisna o količini ispuštene otpadne vode (m³) i koja se mjeri vodomjerom za opskrbu pitkom vodom. Naplaćivanjem fiksnog dijela usluge davatelj usluge ostvaruje prihod na nezakonit način pa zbog toga smatraju da su odredbe Odluke u tom dijelu nezakonite. Također slijedom navedenog smatraju da su odredbe točke 1.1.3. i 1.2.3. Cjenika nezakonite odnosno suprotne odredbama Zakona o vodama. Nadalje, navode da članak 20. Odluke predviđa da davatelj usluge može korisniku obustaviti pružanje usluge ako korisnik ne plati račun u roku od 30 dana dospijeca računa a koja odredba je u suprotnosti s člankom 27. Zakona o zaštiti potrošača. Upućuju na Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske i to odluku broj: U-II-6253/13 od 4. studenoga 2014. u kojoj je navedeno: „Donošenje propisa za provedbu zakona oblik je normativne djelatnosti tijela državne uprave, budući da im zakoni izrijeckom omogućavaju donošenje propisa podzakonske prirode (pravilnika, naredbi, naputaka). Ova normativna funkcija ograničena je slijedećim: propisi koje donose moraju imati isključivo provedbeni karakter jer se njima osigurava provedba zakona i drugih propisa, za njihovo donošenje tijelo državne uprave mora biti izrijeckom zakonom ovlašteno i mogu se donositi samo u granicama dane ovlasti (stajalište Ustavnog suda iz rješenja broj: U-I-38/2000 od 15. studenoga 2000.). Dakle, pravilnik kao provedbeni propis samo razrađuje zakonske odredbe te se njegov donositelj mora kretati u okviru ovlaštenja koja su mu zakonom dana“. Također upućuju i na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-II-75/2011 od 14. veljače 2012. prema kojoj drugi propis mora biti u skladu sa zakonom na temelju kojeg je donesen a potom i s Ustavom. Upućuju i na odluku ovog Suda, broj: Usov-51/14 od 27. studenog 2015. Iz sadržaja zahtjeva proizlazi da podnositelji zahtjeva predlažu da se ukine odredba članka 11. alineja 1., članka 12. stavka 1. alineja 1., članka 13. stavka 1. točka 1., članka 14. stavka 1. točka 1., članka 15. stavka 1. točka 1. i članka 20. stavka 1. točka 1. Odluke o cijeni vodnih usluga te odredba točke 1.1.3. i 1.2.3. Cjenika usluga od 1. listopada 2014.

Sud je dopisom poslovni broj: Usov-50/16-2 od 5. svibnja 2016. pozvao donositelja naprijed navedenih općih akata, odgovarajućom primjenom odredbe članka 32. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.) da se očituje na podneseni zahtjev. Trgovačko društvo M. d.o.o. iz C. dostavilo je očitovanje na podneseni zahtjev ističući da sukladno odredbi članka 206. Zakona o vodama visinu cijene vodnih usluga odlukom određuje isporučitelj vodne usluge uz prethodnu suglasnost jedinice lokalne samouprave. Tarifa vodnih usluga javne vodoopskrbe najmanje mora sadržavati osnovnu cijenu vodnih usluga i cijenu koju plaćaju socijalno ugroženi građani za količinu isporučene vode nužne za osnove potrebe kućanstva. Navodi da je Vlada Republike Hrvatske donijela Uredbu o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva te upućuje na odredbu članka 3. naprijed navedene Uredbe. Također upućuje na odredbu članka 6. Uredbe prema kojoj se najniža osnovna cijena vodnih usluga sastoji od fiksnog i varijabilnog dijela. Fiksni dio najniže osnovne cijene vodnih usluga služi pokriću troškova koji ne ovise o količini ispuštenih vodnih usluga, a nastaju kao posljedica priključenja nekretnine na komunalne vodne građevine. Također upućuje na daljnje odredbe navedene Uredbe kojima je propisano na koji način se obračunava fiksni dio odnosno varijabilni dio najniže osnovne cijene vodnih usluga. Stoga je sukladno Zakonu o vodama i Uredbi o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva donesena predmetna Odluka kao i Cjenik usluga. Ističe da je prema odredbi članka 215. Zakona o vodama isporučitelj vodnih usluga dužan donijeti opće i tehničke uvjete isporuke vodnih usluga što je i

učinjeno te su doneseni opći i tehnički uvjeti vodnih usluga koji su i objavljeni, a sukladno članku 216. Zakona o vodama isporučitelj vodne usluge može iz opravdanih razloga, sukladno općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih usluga ograničiti odnosno obustaviti korisnicima isporuku vodnih usluga. Predlaže zahtjev za ocjenu zakonitosti predmetnih općih akata odbiti.

Zahtjev je djelomično osnovan.

Skupština trgovačkog društva M. d.o.o. donijela je na sjednici održanoj dana 1. kolovoza 2014. Odluku o cijeni vodnih usluga.

Osporene odredbe Odluke glase:

Članak 11.

Isporučitelj Korisniku ispostavlja račun za vodnu uslugu odvodnje otpadnih voda koji se sastoji od dva dijela:

-fiksno dijela cijene utvrđenog u apsolutnom mjesečnom iznosu koji plaća svaki korisnik u obračunskom razdoblju neovisno o potrošnji.

(...)

Članak 12.

Isporučitelj Korisnicima u stambenim objektima s više stambenih jedinica obračun za vodnu uslugu odvodnju otpadnih voda vrši na slijedeći način:

-Fiksni dio cijene vodne usluge odvodnje otpadnih voda plaća svaki korisnik u svakoj stambenoj jedinici.

(...)

Članak 13.

Cijena vodne usluge odvodnje otpadnih voda za domaćinstvo određuje se:

1. Fiksni dio osnovne cijene vodnih usluga 20,00 kn (mjesečno) Korisnik

(...)

Članak 14.

Cijena vodne usluge odvodnje otpadnih voda za gospodarstvo određuje se:

1. Fiksni dio osnovne cijene vodnih usluga 20,00 kn (mjesečno) Korisnik

(...)

Članak 15.

Cijena vodne usluge odvodnje otpadnih voda za socijalno ugrožene građane određuje se:

1. Fiksni dio osnovne cijene vodnih usluga 12,00 kn (mjesečno) Korisnik

(...)

Članak 20.

Isporučitelj može Korisniku vodne usluge obustaviti pružanje istih u slučajevima.

1. ako Korisnik ne plati račun za vodnu uslugu ni u roku od 30 dana od dospelosti računa,

(...)

Ocjenjajući zakonitost osporenih odredaba Odluke ovaj Sud nalazi osnovanim zahtjev podnositelja u dijelu koji se odnosi na odredbu članka 20. stavka 1. točka 1. Odluke o cijeni vodnih usluga.

Odredbom članka 215. Zakona o vodama (Narodne novine, broj 153/09., 63/11., 130/11., 56/13. i 14/14.) propisano je da je isporučitelj vodnih usluga dužan donijeti opće i tehničke uvjete isporuke vodnih usluga (stavak 1.). Opći i tehnički uvjeti sadržavaju odredbe o: - postupku izdavanja suglasnosti i osiguranju uvjeta za priključenje na komunalne vodne građevine, - tehničko-tehnološke uvjete priključenja (posebni uvjeti priključenja), - kvaliteti opskrbe vodnim uslugama, - pravima i obvezama isporučitelja vodnih usluga i korisnika vodnih usluga, - uvjetima mjerenja, obračuna i naplate vodnih usluga, - uvjetima za primjenu postupka ograničenja ili obustave isporuke vodnih usluga, - postupanju u slučaju neovlaštenog korištenja vodnih usluga i – tehničko-tehnološkim uvjetima za ugradnju vodomjera i mjerača protoka (stavak 2.). Isporučitelj vodnih usluga dužan je objaviti opće i tehničke uvjete isporuke vodnih usluga na internetu i na drugi prikladan način te ih učiniti dostupnim javnosti za cjelokupne vrijeme njihova važenja (stavak 3.).

Sukladno naprijed navedenoj odredbi Zakona trgovačko društvo M. d.o.o. C. donijelo je i objavilo naprijed navedene opće i tehničke uvjete isporuke vodnih usluga na području Grada C. (Službene novine Primorsko-goranske županije, broj 35/14.).

Nadalje, prema odredbi članka 216. naprijed navedenog Zakona isporučitelj vodne usluge može iz opravdanih razloga, sukladno općim i tehničkim uvjetima isporuke vodnih usluga, ograničiti, odnosno obustaviti korisnicima isporuku vodnih usluga.

Na temelju odredbe članka 206. stavka 1. Zakona o vodama Skupština trgovačkog društva M. d.o.o. donijela je Odluku o cijeni vodnih usluga kojom je u članku 20. stavku 1. točki 1. propisano da isporučitelj može korisniku vodne usluge obustaviti pružanje istih u slučaju ako korisnik ne plati račun za vodnu uslugu ni u roku od 30 dana od dospelosti računa.

Međutim, odredbom članka 27. stavka 1. Zakona o zaštiti potrošača (Narodne novine, broj 41/14. i 110/15.) propisano je da ako se račun trgovca koji pruža javnu uslugu osporava u sudskom ili izvansudskom postupku, a potrošač uredno podmiruje sve slijedeće nesporne račune, trgovac koji pruža javnu uslugu ne smije potrošaču obustaviti pružanje usluge do okončanja navedenog sudskog ili izvansudskog postupka, osim u slučaju da je potrošač raskinuo ugovor s trgovcem koji pruža javnu uslugu (stavak 1.). Ako je trgovac koji pruža javnu uslugu obustavio pružanje usluge prije nego što je od nadležnog tijela ili osobe obaviješten o pokrenutom postupku iz stavka 1. ovog članka, dužan je, bez naknade, ponovno započeti i nastaviti pružati uslugu potrošaču do okončanja sudskog ili izvansudskog postupka, osim u slučaju da je potrošač raskinuo ugovor s trgovcem koji pruža javnu uslugu (stavak 2.). Obveza iz stavaka 1. i 2. ovog članka odnosi se i na slučaj kada trgovac koji pruža javnu uslugu pokrene postupak prisilne naplate protiv potrošača (stavak 3.).

Sudskim ili izvansudskim postupkom iz stavaka 1. i 2. ovoga članka smatra se svaki postupak uređen važećim propisima, kao i svaki postupak predviđen općim uvjetima i drugim pravilima trgovca koji pruža javnu uslugu (stavak 4.).

Tumačeći naprijed navedene odredbe Zakona o vodama u njihovoj međusobnoj povezanosti proizlazi da opravdani razlozi za obustavu isporuke vodne usluge mogu biti vezani samo za neke tehničko-tehnološke uvjete što je uostalom trgovačko društvo M. d.o.o. iz C. i propisalo svojim općim i tehničkim uvjetima, a ne za činjenicu neplaćanja računa od strane korisnika. Ovo iz razloga jer u tom slučaju isporučitelj ima mogućnost sudskim putem ili na drugi zakonom dozvoljen način račun za pruženu uslugu prisilno naplati. Slijedi da je takvom odredbom kojom se obustava pružanja vodne usluge vezuje uz neplaćanje računa donositelj prekoračio kako naprijed citirane odredbe Zakona o vodama, tako i odredbu članka 27. Zakona o zaštiti potrošača kojom je propisano da trgovac koji pruža javnu uslugu ne smije potrošaču obustaviti pružanje usluge do okončanja sudskog ili izvansudskog postupka i u slučaju kad trgovac koji pruža javnu uslugu pokrene postupak prisilne naplate protiv potrošača.

Iz navedenog slijedi da odredba članka 20. stavka 1. točka 1. Odluke nije suglasna sa zakonom.

U odnosu na zahtjev podnositelja o nezakonitosti odredbe članka 11., 12., 13., 14. i 15. koji se odnose na obvezu plaćanja fiksnog dijela cijene vodne usluge Sud nije našao razlog za ocjenom nezakonitosti istih.

Naime, odredbom članka 206. stavka 1. Zakona o vodama propisano je da visinu cijene vodnih usluga odlukom određuje isporučitelj vodne usluge, uz suglasnost jedinice lokalne samouprave. Prema stavku 2. citiranog članka Zakona, cijena vodne usluge ne može biti niža od one određene primjenom mjerila iz propisa iz stavka 7. ovoga članka. Stavkom 3. citiranog članka Zakona propisano je da Tarifa vodnih usluga javne vodoopskrbe najmanje mora sadržavati: - osnovnu cijenu vodne usluge i - cijenu koju plaćaju socijalno ugroženi građani za količinu isporučene vode nužne za osnovne potrebe kućanstva. Prema stavku 5. navedenog članka Zakona, Odluka o cijeni vodnih usluga sadržava: vrstu vodne usluge, visinu cijene (tarifa vodne usluge), način obračuna i plaćanja usluge i iskaz javnih davanja koja se obračunavaju i naplaćuju uz cijenu usluge. Stavkom 7. citiranog članka Zakona propisano je da će Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog Vijeća za vodne usluge, uredbom propisati mjerila za izračun najniže osnovne cijene vodnih usluga i vrste troškova koje cijena vodnih usluga pokriva. Uredbom se propisuje i najniža količina isporučene vode nužna za osnovne potrebe kućanstva.

Sukladno naprijed navedenoj odredbi Zakona, Vlada Republike Hrvatske je donijela Uredbu o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (Narodne novine, broj 112/10.) kojom je u članku 6. propisano da se najniža osnovna cijena vodnih usluga sastoji od fiksnog i varijabilnog dijela (stavak 1.). Prema stavku 2. navedenog članka Uredbe, fiksni dio najniže osnovne cijene vodnih usluga služi pokriću troškova koji ne ovise o količini isporučenih vodnih usluga, a nastaju kao posljedica priključenja nekretnina na komunalne vodne građevine i to troškova: - očitavanja vodomjera, - obrade očitanih podataka te izrade i dostave računa korisnicima vodnih usluga, - umjeravanja i servisiranja vodomjera sukladno važećim propisima, - tekućeg i investicijskog održavanja priključka nekretnina na komunalne vodne građevine vodoopskrbe i/ili odvodnje, - redovitog održavanja funkcionalne ispravnosti komunalnih vodnih građevina za isporuku vodnih usluga, - ispitivanja i održavanja zdravstvene ispravnosti vode za piće. Stavkom 3. citiranog članka Uredbe propisano je da se fiksni dio najniže osnovne cijene vodnih usluga obračunava mjesečno te fiksni dio osnovne cijene vodnih usluga ne može biti veći od fiksnog dijela najniže osnovne cijene vodnih usluga (stavak 4.). Prema pak stavku 5. citiranog članka Uredbe varijabilni dio najniže osnovne cijene vodnih usluga ovisi o količini isporučenih vodnih usluga.

Proizlazi dakle da je donositelj osporenog akta ovlašten propisati fiksni dio osnovne cijene vodne usluge time da fiksni dio (osnovne) cijene vodne usluge ne ovisi niti može ovisiti o količini isporučene vodne usluge. Ovo iz razloga jer fiksni dio najniže osnovne cijene vodnih usluga služi upravo za pokriće fiksnih troškova pogona i održavanja komunalnih vodnih građevina koji ne ovise niti mogu ovisiti o količini isporučenih vodnih usluga, a nastaju kao posljedica priključenja nekretnine na komunalne vodne građevine (izdavanje računa, održavanje vodomjera, očitavanje potrošnje, troškove amortizacije sustava i dr.). Radi se o takvim troškovima koji isporučitelju vodnih usluga, u cilju održavanja tog cjelokupnog sustava, nastaju bez obzira na potrošnju isporučene vodne usluge.

Slijedom navedenog osporene odredbe Odluke koje se odnose na obvezu korisnika na plaćanje fiksnog dijela cijene vodne usluge nisu u nesuglasju s naprijed navedenom odredbom Zakona o vodama i Uredbom o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 86. stavka 3. Zakona o upravnim sporovima ukinuti osporenu odredbu članka 20. stavka 1. točka 1. Odluke, a u preostalom dijelu, koji se odnosi na odredbu članka 11. alineja 1., članka 12. stavka 1. alineja 1., članka 13. stavka 1. točka 1., članka 14. stavka 1. točka 1. i članka 15. stavka 1. točka 1. Odluke, zahtjev podnositelja odbiti odgovarajućom primjenom odredbe članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

Odluka o objavi presude temelji se na odredbi članka 86. stavka 4. citiranog Zakona prema kojoj je ukinuta odredba općeg akta prestaje važiti danom objave presude u Narodnim novinama.

U Zagrebu 14. srpnja 2016.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković, v.r.