



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

Poslovni broj: Usoz-139/2023-5

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 sutkinja toga suda Senke Orlić- Zaninović, predsjednice vijeća, dr.sc. Sanje Otočan, Blanše Turić, Snježane Horvat Paliska i Ljiljane Karlovčan-Đurović članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ivane Mamić Vuković kao zapisničara, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta povodom prijedloga trgovačkog društva P. d. o. o., Z. (Općina G.), zastupan po opunomoćeniku N. Č., odvjetniku iz Z., na sjednici vijeća održanoj 20. svibnja 2024.

presudio je

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Predlagatelj je ovom Sudu dostavio obavijest kojim predlaže pokretanje ocjene zakonitosti dvaju općih akata i to: Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 7/2022, 19 /2022, 33/2022, dalje: Odluka) i Cjenika pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada na području Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 1 /2023), koji je donijela uprava društva Z. h. d.o.o. dana 29.prosinca 2022.godine.
2. Obzirom na to da predmet svakog pojedinačnog postupka ocjene zakonitosti općeg akta može biti samo jedan opći akt, prijedlog podnositelja je razdvojen te će se o Odluci o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 7/2022, 19 /2022, 33/2022) odlučivati u predmetu ovog Suda, poslovni broj Usoz-134/2023.

3. Prema tome predmet ovdje rubriciranog postupka je Cjenik pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada na području Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 1 /2023, dalje: Cjenik).

4. Predlagatelj osporava zakonitost predmetnog Cjenika tvrdnjom da su njegove odredbe suprotne odredbama Zakona o gospodarenju otpadom ("Narodne novine", broj 84/21, 142/23, dalje: ZGO) vezanim uz obračun cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada i vođenja Evidencije o preuzetom komunalnom otpadu te članku 25. stavku 1. Zakona o zaštiti potrošača. Smatra da je prema odredbama članka 67. i 69. ZGO-a, pružatelj javne usluge količinu preuzetog miješanog komunalnog otpada dužan obračunati prema volumenu spremnika izraženog u litrama i broju pražnjenja spremnika u obračunskom razdoblju od jednog mjeseca. Ukazuje na to da su odredbe o cijeni javne usluge sakupljanja komunalnog otpada sadržane u članku 75. stavak 2. ZGO-a, gdje je propisano da „strukturu cijene javne usluge čini:

1. cijena za količinu predanog miješanog komunalnog otpada i

2. cijena obvezne minimalne javne usluge, pri čemu je cijena za količinu predanog miješanog komunalnog otpada varijabilni dio, a cijena obvezne minimalne javne usluge fiksni dio cijene javne usluge. U odnosu na fiksni dio cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada, člankom 76. ZGO-a propisano je da je obvezna minimalna javna usluga „iznos koji se osigurava radi ekonomski održivog poslovanja te sigurnosti, redovitosti i kvalitete pružanja javne usluge, kako bi sustav sakupljanja komunalnog otpada mogao ispuniti svoju svrhu". Odlukom je određeno da fiksni dio za korisnike javne usluge iz kategorije korisnika kućanstvo iznosi 45,00 kn (s PDV-om)", a za korisnike javne usluge iz kategorije koji nije kućanstvo iznosi 90,00 kuna (s PDV-om)", dok je cijena obvezne minimalne javne usluge određena u iznosu od 5,97 EUR/45,00 kn (s PDV-om) mjesečno za korisnike razvrstane u kategoriju kućanstva te u iznosu od 11,94 EUR/90,00 kn (s PDV-om) mjesečno za korisnike koji nisu razvrstani u kategoriju kućanstva. Budući da se cijena javne usluge sastoji od dva elementa, fiksnog i varijabilnog, podnositelj smatra da je nužno da su oba, a ne samo fiksni dio cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada u skladu s odredbama ZGO-a, kako bi obračunata cijena javne usluge sakupljanja komunalnog otpada bila zakonita. Varijabilni dio cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada je cijena za količinu predanog miješanog komunalnog otpada i člankom 75. stavkom 6. ZGO-a je propisano da se, obračunava prema izrazu propisanom Dodatkom IV. ovog Zakona" i to po formuli: $C = JCV \times BP \times U$ pri čemu je: C - cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada izražena u kunama; JCV - jedinična cijena za pražnjenje volumena spremnika miješanog komunalnog otpada izražena u kunama sukladno cjeniku; BP - broj pražnjenja spremnika miješanog komunalnog otpada u obračunskom razdoblju sukladno podacima u Evidenciji; U - udio korisnika usluge u korištenju spremnika". Jedinična cijena (JVC) se određuje zasebno za pojedinu vrstu korisnika i to za preuzimanje jednog kilograma miješanog komunalnog otpada ili volumena spremnika miješanog komunalnog otpada (članak 77. stavak 2. ZGO). Cjenik (kao ni Odluka) ne sadrže odredbe o varijabilnom dijelu cijene javne usluge

sakupljanja komunalnog otpada jer nemaju odredbe o cijeni za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, pošto je Odlukom propisano da miješani komunalni otpad korisnici usluga prikupljaju u standardiziranim vrećicama za miješani komunalni otpad izrađenim od recikliranog materijala, volumena 10 litara, 20 litara i 40 litara koje korisnici usluga nabavljaju o svome trošku, a prema cijeni određenoj Cjenikom davatelja usluge. Tako su Cjenikom propisane cijene standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad i to u iznosu od 2,64 EUR/20,00 kn (s PDV-om) za paket sadržaja 10 komada vrećica volumena 10 litara, 5,31EUR/40,00 kn (s PDV-om) za paket sadržaja 10 komada vrećica volumena 20 litara te 10,62 EUR/80,00 kn za paket sadržaja 10 komada vrećica volumena 40 litara. Pritom je Cjenikom određeno da navedene cijene paketa sadržaja 10 komada vrećica predstavljaju cijenu za pražnjenje volumena standardiziranog spremnika za miješani komunalni otpad. U odnosu na izraz iz Dodatka IV. u skladu s kojim je davatelj usluge dužan obračunavati cijenu javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada kao varijabilni dio cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada, cijene vrećica trebale bi predstavljati vrijednost JCV, odnosno jediničnu cijenu za pražnjenje volumena spremnika miješanog komunalnog otpada. Dakle, Cjenikom su kao sastavnice cijene pružanja javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada na području Grada Zagreba određene cijena obvezne minimalne javne usluge te cijena za pražnjene volumena standardiziranog spremnika za miješani komunalni otpad, a ne jedinična cijena za preuzimanje volumena spremnika miješanog komunalnog otpada kako je propisano člankom 77. stavkom 2. ZGO-a. Jedinična cijena za pražnjenje volumena spremnika miješanog komunalnog otpada trebala bi biti određena u odnosu na volumen kontejnera koji je korisnicima predan na korištenje imajući u vidu obvezu korisnika da standardizirane vrećice odlažu u standardizirane spremnike za miješani komunalni otpad iz stavka 3. tog članka, odnosno u kontejnere volumena 120, 240 i 1.100 litara. Obzirom da cijena paketa sadržaja 10 vrećica ne predstavlja jediničnu cijenu za pražnjene volumena spremnika miješanog komunalnog otpada, davatelj usluge ne može varijabilni dio cijene javne usluge sakupljanja otpada obračunati na način propisan Dodatkom IV. ZGO-a. Dodatno ističe, da pakete standardiziranih vrećica korisnici usluge kupuju po vlastitom nahođenju te da davatelj usluge ni na koji način nije u mogućnosti voditi preciznu evidenciju o broju kupljenih paketa vrećica od strane pojedinog korisnika u određenom obračunskom razdoblju, odnosno u razdoblju od jednog mjeseca. Prigovara i tome što vrećice nisu propisno označene za potrebe evidentiranja količine prikupljenog otpada i identifikacije korisnika jer standardizirane vrećice, koje se isto smatraju spremnicima, takvu oznaku ne sadrže, a navodi i da one nisu sačinjene od ekološkog materijala pa i u tome nalazi povredu zakona i europskih standarda. Cjenikom nije određena jedinična cijena za pražnjenje volumena standardiziranog spremnika za miješani komunalni otpad koja bi, uz broj pražnjenja spremnika miješanog komunalnog otpada u obračunskom razdoblju te udio korisnika usluge u korištenju spremnika, bila osnova za određivanje cijene javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada kao varijabilnog dijela cijene javne

usluge sakupljanja komunalnog otpada. Umjesto toga, Cjenikom je određena cijena za pražnjenje volumena standardiziranog spremnika za miješani komunalni otpad koja se nikako ne može prihvatiti kao jedinična stoga je temeljem takvog uređenja nemoguće cijenu javne usluge sakupljanja komunalnog otpada obračunati na način određen člankom 75. Zakona o gospodarenju otpadom te ispostaviti račune na način propisan člankom 25. stavkom 2. Zakona o zaštiti potrošača slijedom čega su odredbe Cjenika u pogledu cijene javne usluge nezakonite. Stoga predlaže obustaviti od izvršenja osporeni Cjenik te ga potom ukinuti.

5. Donositelj predmetnog općeg akta pozvan je, odgovarajućom primjenom članka 32. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS), dostaviti Sudu svoje očitovanje na prijedlog.

6. U svojem očitovanju, donositelj osporenog Cjenika putem pročelnika Stručne službe Gradske uprave prigovara pravnom interesu podnositelja s obzirom da po mjestu svojeg sjedišta nije korisnik predmetne javne usluge, niti su Cjenikom povrijeđena njegova subjektivna prava pa predlaže odbaciti prijedlog. Također, predlaže se Sudu da odbije prijedlog za obustavu izvršenja Cjenika do donošenja presude budući da ne postoje opravdani objektivni razlozi u širem, javnom/općem interesu koji bi opravdali da se obustavi izvršenje Cjenika koji je na snazi. Primjenom istog osigurava se financiranje i kontinuitet u radu Davatelja javne usluge, a čije usluge su od općeg/javnog interesa za građanke i građane Grada Zagreba te se predmetnim Cjenikom potiče recikliranje što je i glavni cilj međunarodnih, europskih zakonskih i podzakonskih akata. Cjenik koji je donesen na temelju Zakona i Odluke, a kojim Cjenikom je definirana cijena javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada (MKO) na području Grada Zagreba putem standardiziranih vrećica za miješani komunalni otpad na najučinkovitiji i najpravedniji način pridonosi ostvarenju načela onečišćivač plaća kao i individualizaciji troškova plaćanja javne usluge, obzirom da će korisnici javne usluge kupovinom standardiziranih vrećica za MKO imati najbolji i najpravedniji način kontrole svojih troškova za javnu uslugu budući da će pravilnim odvajanjem otpada imati potrebu za manjim brojem standardiziranih vrećica za MKO. Navedeno je u interesu svakog korisnika usluge, a ujedno je i veliki poticaj za veće razvrstavanje i odvojenu predaju otpada, čime se smanjuje količina MKO-a koji nastaje te se smanjuje količina biootpada u proizvedenom MKO-u, što sve u konačnici pridonosi ostvarenju obveze Republike Hrvatske da osigura odvojeno sakupljanje i recikliranje reciklabilnog komunalnog otpada (sukladno ciljevima gospodarenja otpadom definiranim člankom 54. i 55. ZGO-a). Smatra da se podnositelj služi pretjeranim formalizmom u tumačenju cilja i svrhe ZGO-a i Odluke te se poziva na zakonske ovlasti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da svojom odlukom utvrdi kriterije obračuna količine miješanog komunalnog otpada, što je i učinjeno tako što je, u Odluci određeno, da kriterij obračuna količine miješanog komunalnog otpada koji predaje korisnik javne usluge čine volumen spremnika izražen u litrama i broj pražnjenja spremnika u obračunskom razdoblju, kao i na ovlast da

definira standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada, što je također učinjeno jer je Odlukom propisano da miješani komunalni otpad korisnici usluga prikupljaju u standardiziranim vrećicama za miješani komunalni otpad izrađenima od recikliranog materijala, volumena 10 litara, 20 litara i 40 litara koje korisnici usluga nabavljaju o svom trošku, a prema cijeni određenoj Cjenikom davatelja usluge te koje korisnici usluga odlažu u standardizirane spremnike za miješani komunalni otpad iz stavka 3. ovog članka. Zaključuje da članak 75. stavak 5. ZGO-a određuje da omjer cijene za količinu predanog miješanog otpada i cijene obvezne minimalne javne usluge u cijeni javne usluge mora biti odmjeran na način koji će osigurati obavljanje javne usluge na kvalitetan, postojan i ekonomski učinkovit način, izbjegavajući neopravdano visoke troškove, u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša, javnost rada i onečišćivač plaća, kako bi se osiguralo i poticalo odvojeno sakupljanje otpada.

7. Prijedlog nije osnovan.

8. Predmetni postupak ocjene zakonitosti Cjenika Sud je proveo po službenoj dužnosti.

9. Cjenik je donijela uprava Z. H. d.o.o., temeljem Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 7/2022, 19 /2022, 33/2022) i članka 14. Izjave o osnivanju trgovačkog društva Zagrebački holding d.o.o., što je sukladno odredbi članka 77. stavku 1. ZGO-a koji propisuje: "Cjenik javne usluge je opći akt koji, na temelju Odluke iz članka 66. ovoga Zakona, donosi davatelj usluge."

10. Prema navodima prijedloga nesuglasnost Cjenika s zakonom prvenstveno se nalazi u određivanju varijabilnog dijela cijene javne usluge sakupljanja komunalnog otpada i činjenice da standardizirane vrećice nisu označene kako bi se mogle evidentirati s obzirom na obračunsko mjesto i korisnika u obračunskom razdoblju.

11. Mjerodavne odredbe ZGO-a koje određuju ovlast za određivanje kriterija za obračun varijabilnog dijela cijene ove javne usluge i kriterije za određivanje obilježja spremnika, Sud nalazi u odredbama članka 66. koji propisuje da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o načinu pružanja javne usluge, koja između ostalog sadrži - kriterije obračuna količine miješanog komunalnog otpada i standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada, što je utvrđeno člankom 6. i 7. Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 7/2022, 19/2022, 33/2022), na kojoj Odluci se temelji osporeni Cjenik. Odlukom je, dakle, propisano da je kriterij obračuna volumen predanog miješanog komunalnog otpada, koji korisnici usluga prikupljaju u standardiziranim vrećicama za miješani komunalni otpad izrađenima od recikliranog materijala, volumena 10 litara, 20 litara i 40 litara, koje nabavljaju o svom trošku, a prema cijeni određenoj Cjenikom davatelja usluge.

12. Obzirom da se sukladno članku 4. stavku 1. točki 77. ZGO-a spremnikom smatra: posuda, kanistar, kontejner, bačva, kutija, vreća i drugi odgovarajući spremnik

koji sprječava rasipanje, razlijevanje odnosno ispuštanje otpada u okoliš, posve je legitimno odlukom predstavničkog tijela iz članka 66. ZGO-a u skladu s člankom 64. stavak 1. i 81. ZGO-a odrediti spremnike u obliku tri različita volumena vrećica u kojima korisnici usluge trebaju prikupljati komunalni otpad, s time, da tamo gdje postoje zajednički spremnici, spremnici-vrećice trebaju biti odloženi u zajedničke spremnike.

13. Prema tome činjenica da sve stambene zgrade nemaju zajedničke spremnike u obliku kontejnera, ne utječe na zakonitost Cjenika u odnosu na spremnike-vrećice.

14. Nadalje, neosnovan je prigovor da je cijena javne usluge protivna ZGO-u. Ovo stoga, što strukturu cijene javne usluge u osporenom Cjeniku, a sukladno članku 75. stavak 2. ZGO-a, čini cijena za količinu predanog miješanog komunalnog otpada i cijena obvezne minimalne javne usluge. Cijena obvezne minimalne usluge, kako je određena Cjenikom, je izražena u mjesečnim računima pružatelja usluge, dok se cijena za količinu predanog miješanog komunalnog otpada naplaćuje iz prihoda ostvarenog kupnjom vrećica-spremnik, koji vrećice-spremnik korisnik usluge kupuje, po cijeni određenoj Cjenikom davatelja usluge, sukladno svojim potrebama. Slijedom navedenog, Sud ne nalazi ni povredu odredbe članka 25. stavka 2. Zakona o zaštiti potrošača ("Narodne novine", broj 19/22, 59/23) jer je cijena predmetne javne usluge u skladu s posebnim propisom temeljem kojeg je određena, a to je Odluka o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 7/2022, 19 /2022, 33/2022) i predmetni Cjenik.

15. Prigovori koji se odnose na individualizaciju korisnika usluge (obračunsko mjesto) i označavanje vrećica-spremnik za potrebe evidentiranja količine predanog komunalnog otpada spadaju prema članku 69. stavak 2. ZGO-a u obveze davatelja usluge sakupljanja komunalnog otpada pa okolnost da vrećice-spremnik ne sadržavaju natpis s nazivom davatelja usluge i oznaku koja je u Evidenciji o preuzetom komunalnom otpadu pridružena korisniku usluge i obračunskom mjestu, ulaze u sferu primjene zakona i urednosti izvršenja obveze, ali ne utječu na zakonitost predmetnog Cjenika.

16. S obzirom na sve naprijed navedeno, Sud je odgovarajućom primjenom članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučio kao u izreci.

U Zagrebu, 20. svibnja 2024.

Predsjednica vijeća
Senka Orlić-Zaninović, v.r.