



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

Poslovni broj: Usoz-71/2022-12

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 Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, Gordane Marušić Babić, Radmile Bolanče-Vuković, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta pokrenutog u povodu obavijesti Ordinacije opće medicine IO dr. med., [adresa] i OŽ iz [adresa], OIB: [osobni identifikacijski broj], na sjednici vijeća održanoj dana 13. lipnja 2025.

p r e s u d i o j e

Ne prihvaća se prijedlog za ocjenu zakonitosti odredaba članka 32. stavka 3. i 6., članka 33. i 44. stavka 3. alineje 1. Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela" broj 25/21. i 40/23.).

Obrazloženje

1. Podnositeljica, Ordinacija opće medicine IO, podnijela je obavijest o nezakonitosti odredaba članka 32. stavka 3. i 6. te članka 33. Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela" broj 25/21. – dalje: Odluka). Ističe da je Odlukom, u osporenom dijelu, propisano da je cijena minimalne javne usluge (CMJU) za korisnike razvrstane u kategoriju korisnik koji nije kućanstvo 1.000,00 kn bez PDV-a (članak 32. stavak 3.), te da je s obzirom na različitost koeficijenta troška opterećenja sustava skupljanja komunalnog otpada kod kojeg je koeficijent troška opterećenja sustava sakupljanja komunalnog otpada višestruko veći za kategoriju korisnika koji nije kućanstvo određena i različita cijena minimalne javne usluge za navedene kategorije korisnika (članak 32. stavak 6.). Nadalje je u članku 33. propisana umanjena CMJU s obzirom na količinu predanog miješanog komunalnog otpada (MKO) u prethodnoj godini, samo za kategoriju korisnika koji nisu kućanstvo. Ističe da CMJU za korisnike koji jesu kućanstvo iznosi fiksno 46,00 kn bez PDV-a za sve korisnike u toj kategoriji, neovisno o količini predanog MKO u prethodnoj godini. Račun za odvoz otpada za veljaču je iznosio 22,33 kn, a račun za ožujak, od kad se primjenjuje novi cjenik donesen na temelju osporavane Odluke iznosi 113,00 kn. Navodi da je svaki mjesec dužna plaćati i odvoz i zbrinjavanje infektivnog otpada u iznosu od 246,25 kn. Ističe da je člankom 75. stavkom 5. Zakona o gospodarenju

otpadom („Narodne novine“ 84/21., 142/23. – dalje u tekstu: ZOGO) propisano 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, javnosti rada i onečišćivač plaća kako bi se osiguralo i poticalo odvojeno sakupljanje otpada. Navodi da članak 76. ZOGO-a definira obveznu minimalnu javnu uslugu (stavak 1.) te određuje jedinstvenost (to jest ne varijabilnost) njezine cijene, posebno za korisnike koji jesu kućanstvo i za one koji to nisu (stavak 3.). Kriteriji za umanjenje cijene javne usluge prema mišljenju podnositeljice (dakle, ne cijene minimalne javne usluge) propisani su člankom 73. ZOGO-a. Iz odredaba osporavane Odluke, koje se osporavaju u ovom postupku, razvidno je da svi korisnici koji nisu kućanstvo kreću od početnog CMJU-a od 1.000,00 kn koji se potom smanjuje ovisno o tome koliko su MKO-a predali u prethodnoj godini. Ističe da Zakon propisuje jedinstvenost CMJU-a, jer je njegova svrha takoreći održavanje hladnog pogona, dok se naplata usluge ovisno o količini predanog otpada vrši varijabilnim dijelom cijene i to ovisno o količini stvarno predanog otpada, a ne onog koji je predan prethodne godine. Dakle, iz navedenog proizlazi, da je cilj propisivanja navedene strukture cijene bio da se kroz obračun cijene obvezne minimalne javne usluge fiksni dio osigura mogućnost primjene načela onečišćivač plaća, a da takozvanim varijabilnim dijelom osigura sama primjena načela onečišćivač plaća (odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-II-2492/2017 i drugia od 23. ožujka 2021. „Narodne novine“ 31/21. točka 25.5. obrazloženja, posljednji odlomak). Smatra da je stoga za zaključiti da se CMJU određuje u fiksnom iznosu, posebno za kategoriju kućanstvo i za kategoriju ostali, a da se količina predanog otpada uzima u obzir pri obračunu varijabilnog dijela cijene i to količina otpada predana u tom mjesecu, a ne u prošloj godini. Smatra da količina otpada predana u prethodnoj godini nije mjerodavna ni za što jer štoviše destimulira smanjivanje količine MKO-a vezavši cijenu za stanje kakvo je bilo u prethodnoj godini pa čemu se onda u ovoj truditi. Smatra da je donositelj općeg akta pokazao temeljno nerazumijevanje načela onečišćivač plaća i razlike između CMJU-a i cijene za stvarno proizvedeni otpad. Smatra također da je protivno članku 75. stavku 5. ZOGO-a u vezi s ustavnim načelom jednakosti, da se samo korisnike koji nisu kućanstvo potiče na odvajanje otpada jer njima CMJU ovisi o tome koliko su MKO predali u protekloj godini dok kućanstvima CMJU ne ovisi o toj okolnosti. Kako je već navedeno kriteriji za umanjenje cijene javne usluge mogu se odnositi samo na varijabilni dio cijene jer se CMJU određuje u jedinstvenom iznosu. Na kraju razlika od gotovo 22 puta (46,00 kn naspram 1.000,00 kn) između CMJU-a za kućanstva i ostale korisnike zasigurno ne odražava svrhu članka 76. stavak 1. ZOGO-a. Predlaže da se navedene odredbe ukinu i da se obustavi izvršenje spornih odredaba do donošenja odluke.

2. Podnositelj OŽ osporava odredbu članka 44. stavka 3. alineje 1. osporene Odluke kojom je propisano da je korisnik usluge postupio protivno ugovoru ako ne vrši predaju otpada najmanje jednom mjesečno davatelju usluge, a na temelju podataka očitavanja mjernih uređaja za potrošnju električne energije, plina, pitke vode ili na drugi način se utvrdi da koristi nekretninu te ugovorna kazna određena u visini od 50,00 kn. Smatra da je navedena odredba u suprotnosti sa člankom 12. Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a, članku 7. Zakona o zaštiti osobnih podataka

(„Narodne novine“ 106/12.) te članku 9., 10., 15., 19. i 57. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ 68/18., 110/18., 32/20. – dalje u tekstu: ZKG). Ističe da komunalno trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću Zeleno i modro d.o.o. (u daljnjem tekstu: ZIM) građanima Grada Kaštela koji najmanje jednom mjesečno nisu predali na pražnjenje spremnik s miješanim otpadom naplaćuje takozvanu ugovornu kaznu, zato jer ne vrše predaju otpada najmanje jednom mjesečno davatelju usluga, a na temelju podataka očitavanja mjernih uređaja za potrošnju električne energije, plina, pitke vode ili na drugi način se utvrdi da koristi nekretninu. Ističe da u ugovoru i reversu za preuzimanje na korištenje posude za komunalni otpad način prikupljanja odvoza i obračun usluga od 10. prosinca 2019., koji su korisnici pojedinačno potpisali sa ZIM-om, ni u jednom članku se ne spominje ugovorna kazna niti obveza predaje otpada najmanje jednom mjesečno davatelju usluga. Naknadno donesenom spornom Odlukom se određuje ta ugovorna kazna. Ističe da on navedenu Odluku nije potpisao. Smatra da je prikupljanje podataka bez privole građana o očitavanju mjernih uređaja za potrošnju električne energije, plina i pitke vode te utvrđivanje da građanin koristi nekretninu zadiranje u privatnost i suprotno je s člankom 12. Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a kao i člankom 7. i drugim odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka. Navodi da je njegova potrošnja voda, struje i plina njegova osobna stvar i ne želi ju dijeliti ni sa kim, kao što ne želi dijeliti podatke kada i kako i koliko koristi svoju nekretninu. Prema ZKG-u komunalna djelatnost ne obavlja se radi stjecanja dobiti već radi osiguravanja isporuke komunalnih usluga korisnicima prema načelima komunalnog gospodarstva propisanih zakonom kao što su načelo neprofitnosti (članak 9. ZKG-a) na razini koja je najbliža korisnicima, načelo supsidijarnosti (članak 10. ZKG-a) te uz najmanje troškove za korisnike načelo ekonomičnosti i učinkovitosti (članak 15. ZKG-a). Naplaćivanje kazni za premalo korištenje komunalnih usluga definitivno je u koliziji s načelima neprofitnosti i supsidijarnosti te stvara dodatne troškove za korisnike usluga. Predlaže da Visoki upravni sud pokrene postupak ocjene zakonitosti članka 44. stavka 3. alineje 1. Odluke te ukine navedenu odredbu, kao nezakonitu.

3. Obavijest podnositeljice Ordinacije opće medicine IO zaprimljena je kod ovoga Suda pod poslovnim broj: Usoz-71/2022, a obavijest podnositelja OŽ pod poslovnim broj: Usoz-158/2024. Kako oba podnositelja osporavaju odredbe istog općeg akta navedeni objektivni upravni sporovi se spajaju radi zajedničkog rješavanja te će odluka biti donesena pod poslovnim broj: Usoz-71/2022, a ovo sve odgovarajućom primjenom odredbe članka 107. stavka 1. i 4. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24. – dalje u tekstu: ZUS).

4. Osim toga valja istaći da je osporena Odluka izmijenjena Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela" broj 40/23.) kojom su izmijenjene i osporene odredbe, ali ne u bitnom. Navedena izmjena se odnosi najviše na zamjenu iznosa u kunama na iznose u eurima. Dakle, osporena odredba članka 32. stavka 3. i 6. sada glase:

(3.) Cijena minimalne javne usluge za korisnike razvrstavanja u kategoriji korisnika koji nisu kućanstvo iznosi 175,00 eura (stosedamdeset pet eura) bez PDV. Stavak 6. nije mijenjan.

Članak 33. stavak 1. je izmijenjen tako da sada glasi:

Korisniku koji nije u kategoriji kućanstvo omogućuje se umanjenje minimalne javne usluge s obzirom na evidentiranu predanu količinu miješanog komunalnog

otpada u prethodnoj godini uz uvjet da je taj korisnik s davateljem usluge sklopio ugovor o prikupljanju reciklabilnog otpada, odnosno dostavio dokaz kako reciklabilni otpad predaje na zbrinjavanje ovlaštenim subjektima.

U članku 33. dodaje se i novi stavak 4. koji sada glasi:

Korisnik u kategoriji koji nisu kućanstvo, a kojem je evidentirana godišnja predana količina otpada koja je jednaka ili manja od prosječne evidentirane godišnje predane količine po korisniku kategorije kućanstvo postotak umanjenja cijene minimalne javne usluge iznosi 95%.

Osporeni članak 44. stavak 3. mijenja se i glasi:

3. Smatra se da je korisnik usluge postupio suprotno ugovoru u ovim slučajevima te se ugovorne kazne za svaki navedeni slučaj određuju kako slijedi:

1. ako ne vrši predaju otpada najmanje jednom (1) mjesečno davatelju usluga, a na temelju podataka očitavanja mjernih uređaja za potrošnju električne energije, plina, pitke vode ili na drugi način se utvrdi da stalno koristi nekretninu – 6,64 eura.

5. S obzirom na navedeno i neznatne izmjene osporenih odredaba ovaj Sud će ocijeniti zakonitost spornih odredaba kako sada glase nakon izmjena i dopuna osporene Odluke.

6. Obavijesti su dostavljene na očitovanje donositelju općeg akta Gradskom vijeću Grada Kaštela.

7. Na navode podnositelja očitovao se predsjednik Gradskog vijeća Grada Kaštela koji u svom očitovanju ističe da je Odluka donesena na temelju ZOGO-a. U odnosu na osporavanje odredbi članka 32. stavka 3. Odluke smatra da je cijena minimalne javne usluge za korisnike koji nisu kućanstvo u skladu s odredbom članka 76. stavka 1. ZOGO-a, jer navedena cijena osigurava ekonomsko održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja javne usluge. Ističe da neodgovorni korisnici javne usluge nepropisnim odbacivanjem otpada izbjegavaju bilo kakvo plaćanje otpada po načelu "onečišćivač plaća", onemogućuju evidentiranje količine vlastitog otpada i po količini ne plaćaju ništa. Kada ne bi postojala obvezna minimalna javna usluga, nego bi ukupna cijena javne usluge bila svedena samo na cijenu za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, takvi neodgovorni korisnici ne bi za javnu uslugu plaćali baš ništa odnosno trošak njihovog ukupnog komunalnog otpada snosila bi jedinica lokalne samouprave ili davatelj javne usluge. Ukoliko korisnik izbjegava korištenje spremnika i svoj otpad protupropisno odbacuje neće platiti ni jedno pražnjenje spremnika pa će mu navedeni omjer cijene biti u zakonskom smislu krajnje nepotican. Istovremeno će davatelj javne usluge imati veliki problem u osiguravanju ekonomske održivosti obavljanja javne usluge jer neće imati prihod iz kojeg financira zbrinjavanje otpada (deponiranje) ukoliko to za nesavjesnog korisnika ne plati jedinica lokalne samouprave. Plaćanje posljedica postupanja nesavjesnog korisnika od strane jedinice lokalne samouprave posljedično postiže kontraefekt intenciji načela "onečišćivač plaća" i nesavjesnog korisnika stimulira da na taj način se ponaša i dalje jer na taj način najmanje plaća javnu uslugu.

8. Oспоравана odredba članka 32. stavka 6. u vezi sa stavkom 5. istog članka Odluke o načinu pružanja javne usluge skupljanja komunalnog otpada objašnjava kako, u pogledu ukupno proizvedenog miješanog komunalnog otpada, korisnici koji nisu kućanstvo proizvedu znatno više miješanog komunalnog otpada, nego korisnici koji su kućanstvo, što je i razlog različite cijene obvezne minimalne javne usluge za te dvije kategorije korisnika. Upravo iz tog razloga ZOGO-a, članak 76. stavak 3. daje

mogućnost različite cijene minimalne javne usluge za korisnike koji su kućanstvo i za korisnike koji nisu kućanstvo. Odluka članka 33. Odluke o načinu pružanja javne usluge skupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela određuje mogućnost umanjivanja cijene minimalne javne usluge uz uvjet da je korisnik s davateljem usluge sklopio ugovor o prikupljanju reciklabilnog otpada. Navedena mogućnost je određena člankom 73. ZOGO-a, a člankom 66. stavkom 2. točkom 2. ZOGO-a određeno je da Odluka o načinu pružanja javne usluge može sadržavati kriterij za umanjivanje cijene javne usluge, odnosno Odluka o načinu pružanja javne usluge ne mora uopće sadržavati kriterij za umanjivanje cijene javne usluge. Grad Kaštela je odlučio omogućiti poticajni omjer cijene za količinu predanog miješanog komunalnog otpada i cijene obvezne minimalne javne usluge (sukladno članku 75. stavku 5. ZOGO-a) na način da sukladno podacima iz digitalne evidencije kriterij za umanjivanje cijena javne usluge bude koeficijent troška opterećenja sustava. Digitalna evidencija količine otpada preuzetog od korisnika javne usluge (članak 82. ZOGO-a) pokazuje da su korisnici koji nisu kućanstva vrlo heterogena kategorija. Među njima ima onih čiji je kapacitet stvaranja komunalnog otpada vrlo mali (npr. mala zlatarska radnja) i onih čiji je kapacitet stvaranja komunalnog otpada velik (npr. veliki hotel). Nedvojbeno je da pojedinačni korisnik malog kapaciteta daleko manje opterećuje sustav sakupljanja komunalnog otpada, jer jedno vozilo davatelja javne usluge može u jednom proходу sakupiti otpad puno malih korisnika, dok kod velikih korisnika nije rijetka situacija da se po komunalni otpad jednog korisnika odlazi i s više vozila ili čini više proхода istog vozila, odnosno da se angažira daleko više rada i sredstva, osobito u periodu turističke sezone. Kod korisnika koji su kućanstva oscilacije su daleko manje i kategorija je puno homogenija, iz kojeg razloga nije bilo potrebe za diferenciranjem cijene, odnosno određivanjem kriterija za umanjivanje cijene javne usluge. Naime, savjesni korisnik koji je kućanstvo potaknut je na odvajanje otpada samom činjenicom da odvajanjem papira, plastike i ostalih reciklabilnih frakcija komunalnog otpada preostane manje miješanog komunalnog otpada, odnosno rjeđe mu se prazni spremnik za miješani komunalni otpad. Kako se po količini naplaćuje samo odvoz miješanog komunalnog otpada, a reciklabilne frakcije mu se odvoze besplatno, ovime je postignuto uravnoteženje i naplata sukladno načelu "onečišćivač plaća". Korisnik koji nije kućanstvo sukladno zakonu za odvojeno sakupljanje frakcije komunalnog otpada mora sklapati ugovor o njihovom naplatnom odvozu, bilo s davateljem usluge, bilo s drugom ovlaštenom osobom koja ima dozvolu za sakupljanje posebnih kategorija otpada na cijelom području Republike Hrvatske. Nadalje, člankom 70. stavkom 4. točka 6. ZOGO-a izričito se navodi da su korisnici javne usluge dužni predati opasni komunalni otpad u reciklažno dvorište ili mobilno reciklažno dvorište, odnosno postupiti s istim u skladu s propisima kojima se uređuje gospodarenje posebnom kategorijom otpada, osim korisnika koji nije kućanstvo. Kako ovlaštene osobe koje na području Republike Hrvatske imaju dozvolu za sakupljanje posebnih kategorija otpada (biootpad iz kuhinja i kantina, plastični otpad, infektivni otpad), to čine po stvarnim ekonomskim cijenama koje su daleko veće od cijena javne usluge, korisnike koji nisu kućanstvo potiče na miješanje tih kategorija otpada u miješani komunalni otpad čija im je cijena najniža, odnosno ponašanje suprotno odredbama članka 22. ZOGO-a. Miješanje frakcija kojima u miješanom komunalnom otpadu nije mjesto, dovodi se do manje stope odvojenog sakupljanja otpada, to jest rasta miješanog komunalnog otpada i problema sa konačnim zbrinjavanjem miješanog komunalnog otpada. U svrhu izbjegavanja nesporazuma u

odnosu na točku 4. obavijesti podnositeljice računi u iznosu od 22,33 kune za veljaču i 113,00 kuna za ožujak su izdani od strane davatelja javne usluge komunalnog trgovačkog društva Zeleno i modro d.o.o., sukladno svemu navedenom. Račun za odvoz i zbrinjavanje infektivnog otpada u iznosu od 246,25 kuna koji podnositeljica spominje nije izdan od strane Zeleno i modro d.o.o., nego bi taj račun trebao biti izdan kako je već to navedeno od strane ovlaštene osobe koja na području RH ima dozvolu za skupljanje i odvoz takve vrste otpada. Ističe da je Grad Kaštela predmetnu Odluku sukladno odredbi stavka 3. članka 66. ZOGO-a dostavio Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, koji je istu uredno i zaprimio. Navodi da Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja nije imalo nikakve primjedbe, jer da ih je imalo, odnosno da je ocijenilo da odredbe Odluke o načinu pružanja javne usluge nisu u skladu s Ustavom i zakonom, bez odgode bi dalo uputu predstavničkom tijelu da u roku od 15 dana od primitka upute otkloni nedostatke, a za slučaj da predstavničko tijelo ne postupi po toj uputi donijelo bi rješenje o obustavi primjene odluke, te Visokom upravnom sudu podnijelo zahtjev za ocjenu zakonitosti. Stoga je sukladno svemu navedenom, nedvojbeno da je Odluka, odnosno osporene odredbe Odluke u skladu sa zakonom te predlaže Visokom upravnom sudu odbijanje predmetnog zahtjeva za pokretanje postupka ocjene zakonitosti.

9. Na obavijest podnositelja OŽ također se očitovao donositelj te je istaknuo, vezano za prikupljanje podataka bez privole građana o očitavanju mjernih uređaja za potrošnju elektroničke energije, plina, pitke vode, te utvrđivanja da građani koriste nekretnine što zadire u privatnost i suprotno je Općoj deklaraciji o ljudskim pravima i zaštiti osobnih podataka da je odredbama ZOGO-a propisano, i to člankom 70. stavkom 4. točkom 5. da je korisnik usluge dužan platiti davatelju usluge iznos cijene javne usluge za obračunsko mjesto i obračunsko razdoblje, osim za obračunsko mjesto na kojem je nekretnina koja se trajno ne koristi. Članak 71. ZOGO-a u stavku 1. i 2. propisuje pravila o nekretnini koja se trajno ne koristi, a glasi: "Nekretnina koja se trajno ne koristi je nekretnina koja se u razdoblju od najmanje 12 mjeseci ne koristi za stanovanje ili nije pogodna za stanovanje, boravak ili obavljanje djelatnosti, odnosno nije useljiva. Trajno nekorištenje nekretnine utvrđuje se na temelju očitovanja vlasnika nekretnine, a dokazuje se temeljem podataka očitavanja mjernih uređenja za potrošnju električne energije ili plina ili pitke vode ili na drugi odgovarajući način uključujući i očevit lokacije". Ponovno ističe da je sporna Odluka, a i njena izmjena dostavljena Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja te da Grad Kaštela kao jedinica lokalne samouprave nije dobila uputu od Ministarstva koja se odnosi na uklanjanje nedostataka u Odluci i u Odluci o Izmjenama i dopunama Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela. Sukladno navedenom je očito da nadležno Ministarstvo smatra da je odluka u skladu s pozitivnim propisima Republike Hrvatske. Predlaže da se odbije prijedlog podnositelja obavijesti.

10. Na očitovanje donositelja očitovala se podnositeljica. Ističe da je točno da članak 76. stavak 3. ZOGO-a daje mogućnost različite cijene minimalne javne usluge za korisnike koji su kućanstvo i za korisnike koji nisu kućanstvo. Međutim, ne daje mogućnost stvaranja podskupina unutar skupine korisnika koji nisu kućanstvo, primjena propisivanjem različite cijene minimalne javne usluge za malu zlatarsku radnju i veliki hotel. Ovo upravo stoga što će se razlika između tih dvaju korisnika odraziti u varijabilnom dijelu cijene, prema tome koliko su otpada proizveli. Spomenuta odredba zato i govori o jedinstvenoj cijeni minimalne javne usluge, mogu

postojati samo dvije takve jedinstvene cijene, jedna za kućanstvo, a druga za sve ostale. Sve druge razlike među korisnicima moraju odražavati varijabilni, a ne fiksni dio cijene. Donositelj općeg akta kontrira argumentaciji iz 9. odlomka obavijesti gdje podnositeljica ističe da se kriteriji za umanjene cijene javne usluge mogu odnositi samo na varijabilni dio cijene, jer je cijena minimalne javne usluge određena u jedinstvenom iznosu, navodeći da se kriterij za umanjene cijene javne usluge iz članka 73. ZOGO-a odnosi na cjelokupnu cijenu, jer da je zakonodavac htio da se ti kriteriji odnose samo na jednu od stavki u strukturi cijene tako bi i propisao. Međutim, po naravi stvari umanjene se ne može odnositi na fiksni dio, jer je taj dio kako mu i ime kaže fiksni.

U odgovoru donositelj samo potvrđuje navode o nejednakosti korisnika pozivajući se na to da je usluga odvoza i zbrinjavanja reciklabilnog otpada za korisnike kućanstva besplatna, a za ostale naplatna, jer moraju s pružateljem usluga o tome sklopiti poseban ugovor, koji presumira kako su nesavjesni i zločesti te neće tako postupiti nego će bacati otpad u šikaru.

11. Na navedene navode očitovao se donositelj. Ističe da podnositeljica prijedloga za ocjenu zakonitosti u svom odgovoru na očitovanje donositelja općeg akta tvrdi da donositelj općeg akta ne primjenjuje načelo "onečišćivač plaća" propisano člankom 75. stavkom 5. ZOGO-a, i to zato jer ga smatra neučinkovitim. Taj navod je zasnovan na prvom paragrafu u kojem podnositeljica navodi da bi "korisnici koji nisu kućanstva otpad ranije bacili u šipražje nego ga predali pružatelju javne usluge". Ističe da takvi navodi nisu osnovani na zakonskim i podzakonskim propisima nego su osobno mišljenje podnositeljice i samim time je očito da se ne bi trebali uzeti u razmatranje. Napominje da je člankom 75. stavkom 5. ZOGO-a određeno da omjer cijene za količinu predanog miješanog komunalnog 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 izbjegavanjem neopravdano visokih troškova u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša, javnosti rada, "onečišćivač plaća" kako bi se osiguralo i poticalo odvojeno skupljanje otpada.

12. Članak 76. stavak 3. ZOGO-a daje mogućnost različite cijene obvezne minimalne javne usluge za korisnike koji su kućanstvo i za korisnike koji nisu kućanstvo. Podnositeljica navodi da navedeni članak ne daje mogućnost stvaranja podskupina unutar skupine korisnika koji nisu kućanstvo – propisivanjem različite cijene minimalne javne usluge za malu zlatarsku radnju ili veliki hotel, te da mogu postojati samo dvije takve cijene, jedna za kućanstvo, druga za sve ostale. Ističe da podnositeljica ponovno ne uzima u obzir troškove javne usluge i način obavljanja iste, nego prema vlastitom mišljenju smatra da cijena minimalne javne usluge za korisnike koji nisu kućanstva treba biti nešto, ali ne znatno viša nego cijena za korisnike koji su kućanstva. Navodi podnositeljice o podskupinama unutar skupine korisnika koji nisu kućanstva su već bili određeni Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom ("Narodne novine", 50/17., 84/19., 14/20. – rješenje Ustavnog suda) u nekoliko podskupina koji su imali različitu cijenu minimalne javne usluge. Navedena Uredba više nije na snazi, ali dok je bila na snazi je Ustavni sud u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom ukinuo određene odredbe iste, među kojima je i odredba koji dijeli korisnike koji nisu kućanstva na više podskupina. Sukladno navedenom, očito je da nije u skladu sa zakonom i Ustavom imati različite podskupine unutar kategorije korisnika koji nisu kućanstva. Dok je navedena Uredba

bila na snazi različite podskupine korisnika koji nisu kućanstva imale su različite cijene obvezne minimalne javne usluge. Podnositeljica zapravo navodi da je još uvijek tako, jer iz navoda u 3. paragrafu očito da podnositeljica ne razumije razliku između različite cijene minimalne javne usluge, kako je bila određeno u Uredbi i umanjenja cijene minimalne javne usluge. Cijena minimalne javne usluge određena Odlukom o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela iznosi 175,00 eura, i to je jedinstvena cijena minimalne javne usluge za korisnike koji nisu kućanstva.

13. Člankom 80. ZOGO-a je određeno da davatelj javne usluge iz cijene javne usluge mora financirati samo troškove čija svrha je pružanje javne usluge uključujući sljedeće.: 1. troškove nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada,

2. troškove prijevoza otpada,

3. troškove obrade miješanog komunalnog otpada i biootpada,

4. troškove koji nisu nastali radom reciklažnog dvorišta i mobilnog reciklažnog dvorišta zaprimanjem bez naknade otpada nastalog u kućanstvu u području jedinica lokalne samouprave za koje je uspostavljeno reciklažno dvorište,

5. troškove prijevoza i obrade glomaznog otpada koji se prikuplja u okviru javne usluge,

6. troškove vođenja propisanih evidencija i izvješćavanje u vezi s javnom uslugom,

14. Navodi podnositeljice da bi cijena minimalne javne usluge korisnicima koji nisu kućanstva trebala biti nešto, ali ne znatno viša, nego korisnicima kućanstva nisu obrazložene niti se zasnivaju na izračunu troškova pružanja cijene javne usluge, nego kako je već navedeno, osobno mišljenje podnositeljice. Smatra da je odredba članka 33. Odluke o načinu pružanja javne usluge skupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela koja se odnosi na umanjenje cijene javne usluge krivo protumačena od strane podnositeljice. Cijena minimalne javne usluge je jedinstvena za sve korisnike koji nisu kućanstvo. Ne postoji korisnik koji nije kućanstvo da plaća umanjenju cijenu, nego je čak i propisana obveza korisnika koji nije kućanstvo da sklopi ugovor o prikupljanju reciklabilnog otpada s davateljem usluga. Sukladno navedenom, svaki korisnik koji nije sklopio navedeni ugovor s davateljem usluga plaća cijenu minimalne javne usluge 175,00 eura. Ta cijena je još uvijek jedinstvena.

Ističe da je očito da podnositeljica ne razumije da se zbrinjavanje reciklabilnog otpada naplaćuje korisnicima koji nisu kućanstvo za razliku od korisnika koji su kućanstvo, kojima zbrinjavanje reciklabilnog otpada nije naplatno. Ako korisnik koji je kućanstvo odvaja otpad i odlaže posebno reciklabilni otpad od miješanog komunalnog otpada, imat će manji račun za miješani komunalni otpad, dok za korisnika koji nije kućanstvo takvo pravilo ne može vrijediti, jer takav korisnik mora plaćati zbrinjavanje reciklabilnog otpada, davatelju usluge ili drugoj ovlaštenoj osobi s kojom sklopi ugovor o zbrinjavanju reciklabilnog otpada. Od korisnika koji nije kućanstvo se traži da sklopi ugovor o zbrinjavanju reciklabilnog otpada s davateljem usluge, kako bi ostvario pravo na umanjenje cijene minimalne javne usluge, jer na taj način davatelj usluge naplati zbrinjavanje reciklabilnog otpada, a s druge strane tom korisniku umanji cijenu minimalne javne usluge.

15. Prijedlozi nisu osnovani.

16. Osporena odluka donesena je na temelju članka 66. Zakona o gospodarenju otpadom, Uredbe o gospodarenju otpadom ("Narodne novine", 50/17., 84/19., 14/20. i 31/20.) i članka 43. Statuta Grada Kaštela ("Službeni glasnik Grada Kaštela", 9/09.,

8/11., 6/13., 8/13., 10/14., 14/16., 6/18., 3/20., 5/21. i 13/21. – pročišćeni tekst). Objavljena je u Službenom glasniku Grada Kaštela, broj: 25/21.

Navedena Odluka izmijenjena je Odlukom o Izmjenama i dopunama odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela koja je donesena na temelju članka 66. ZOGO-a i članka 43. Statuta Grada Kaštela. Osporene odredbe sada glase:

17. Članak 32. stavak 3. glasi:

Cijena minimalne javne usluge za korisnike u kategoriji korisnika koji nisu kućanstva iznosi 175,00 eura (stoosamdesetpeteura) bez PDV-a.

Stavak 6. nije promijenjen i glasi:

S obzirom na različitost koeficijenta troška opterećenja sustava sakupljanja komunalnog otpada kod kojeg je koeficijent troška opterećenja sustava sakupljanja komunalnog otpada višestruko veći za kategoriju korisnika koji nije kućanstvo određena je različita cijena minimalne javne usluge za navedene kategorije korisnika.

18. Članak 33. stavak 1. sada glasi:

Korisniku koji nije u kategoriji kućanstva omogućuje se umanjeње cijene minimalne javne usluge, s obzirom na evidentiranu predanu količinu miješanog komunalnog otpada u prethodnoj godini uz uvjet da je taj korisnik s davateljem usluge sklopio ugovor o prikupljanju reciklabilnog otpada, odnosno dostavio dokaz kako reciklabilni otpad predaje na zbrinjavanje ovlaštenim subjektima.

Stavak 2. članka 33. je nepromijenjen i glasi:

Postotak umanjenja cijene minimalne javne usluge za svaku kalendarsku godinu izračunava se kao omjer udjela količine evidentiranog predanog miješanog komunalnog otpada u prethodnoj godini, pojedinog korisnika s ukupnom evidentiranom predanom količinom miješanog komunalnog otpada u prethodnoj godini za cijelu kategoriju korisnika koji nisu kućanstvo.

Stavak 3. nije promijenjen i glasi:

Postotak umanjenja cijene minimalne javne usluge iznosi kako slijedi:

- do 0,040% udjela predanog MKO-a smanjenje iznosi 90%,
- do 0,080% udjela predanog MKO-a smanjenje iznosi 80%,
- do 0,120% udjela predanog MKO-a smanjenje iznosi 70%,
- do 0,280% udjela predanog MKO-a smanjenje iznosi 60%,
- do 0,350% udjela predanog MKO-a smanjenje iznosi 50%,
- do 0,400% udjela predanog MKO-a smanjenje iznosi 20%,
- do 0,500% udjela predanog MKO-a smanjenje iznosi 10%,
- preko 0,500% udjela predanog MKO-a smanjenje iznosi 0%.

Dodan je stavak 4. koji glasi:

Korisniku u kategoriji koji nisu kućanstvo kojemu je evidentirana godišnja predana količina otpada koja je jednaka ili manja od prosječne evidentirane godišnje predane količine po korisniku – kategorije kućanstvo, postotak umanjenja cijene minimalne javne usluge iznosi 95%.

19. Članak 44. stavak 3. alineja 1. određuje da se smatra da korisnik usluge postupa protivno Ugovoru ako ne vrši predaju otpada najmanje jednom mjesečno davatelju usluge, a na temelju podataka očitavanja mjernih uređaja za potrošnju električne energije, plina, pitke vode ili na drugi način se utvrdi da stalno koristi nekretninu te je ugovorna kazna 6,64 eura.

20. Osporena Odluka donesena je na temelju članka 66. ZOGO-a. Odredbom članka 66. stavka 1. i 2. ZOGO-a propisano je da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o načinu pružanja javne usluge donosi odluku koja sadrži:

1. kriterije obračuna količine miješanog komunalnog otpada,
2. standardne veličine i druga bitna svojstva spremnika za sakupljanje otpada,
3. najmanju učestalost odvoza otpada prema područjima,
4. obračunska razdoblja/kalendarsku godinu,
5. područja pružanja javne usluge,
6. iznos cijene obvezne minimalne javne usluge s obrazloženjem načina na koji je određena,
7. odredbe o načinu podnošenja prigovora i postupanju po prigovoru građana na neugodu uzrokovanu sa sustavom sakupljanja komunalnog otpada,
8. odredbe o načinu pojedinačnog korištenja javne usluge,
9. odredbe o načinu korištenja zajedničkog spremnika,
10. odredbe o prihvatljivom dokazu izvršenja javne usluge za pojedinog korisnika usluge,
11. način određivanja udjela korisnika usluge u slučaju kada korisnici usluge kućanstva i pravne osobe ili fizičke osobe obrtnici koriste zajednički spremnik, a nije postignut sporazum o njihovim udjelima,
12. odredbe o ugovornoj kazni i
13. opće uvjete ugovora s korisnicima.

21. Odluka iz stavka 1. ovog članka može sadržavati:

1. kriterij za određivanje korisnika usluge u čije ime jedinica lokalne samouprave preuzima obvezu sufinanciranja cijene javne usluge,
2. kriterije za umanjeње cijene javne usluge,
3. odredbe o korištenju javne površine za prikupljanje otpada i mjestima primopredaje otpada ako su različita od obračunskog mjesta,
4. odredbe o korištenju površina kojima upravlja jedinica lokalne samouprave za potrebe kompostiranja biootpada koje može obavljati korisnik usluge,
5. odredbe o količini glomaznog otpada koji se preuzima u okviru javne usluge,
6. odredbe o provedbi ugovora koje se primjenjuju u slučaju nastupanja posebnih okolnosti, uključujući elementarnu nepogodu, katastrofu i slično i
7. lokacije na koje se može osigurati obavljanje obrade glomaznog otpada mobilnim uređajem u okviru javne usluge.

22. Podnositeljici Ordinaciji opće medicine IO su sporne odredbe članka 32. stavak 3. i 6. te 33. osporavane Odluke, te smatra da su nesuglasne s odredbama članka 73., članka 75. stavka 5. i članka 76. stavka 1. i 3. ZOGO-a. U bitnome smatra da se ne može odrediti različita cijena minimalne javne usluge za korisnike koji nisu kućanstva, već da ona mora biti jedinstvena, jer se radi o fiksnoj cijeni. Međutim, iz Odluke je razvidno da svi korisnici koji nisu kućanstva kreću od iste početne cijene minimalne javne usluge, a potom se ona smanjuje ovisno o tome koliko su miješanog komunalnog otpada predali u prethodnoj godini. Smatra da se količina predanog otpada može uzeti u obzir samo pri obračunu varijabilnog dijela cijene, i to količina otpada predanog u tom mjesecu, a ne u prošloj godini. Smatra da se protivno članku 75. stavku 5. ZOGO-a u vezi s ustavnim načelom jednakosti potiče odvajanje otpada samo za korisnike koji nisu kućanstva, jer njima cijena minimalne javne usluge ovisi o

tome koliko su miješanog komunalnog otpada predali u protekloj godini, dok kućanstvima cijena minimalne javne usluge ne ovisi o toj okolnosti.

Dakle, sporno je, je li se kriterij za umanjeње cijene javne usluge može odnositi samo na varijabilni dio cijene, jer se cijena minimalne javne usluge određuje u jedinstvenom iznosu.

23. Prema ocjeni ovoga Suda cijena minimalne javne usluge za korisnike razvrstane u kategoriju korisnika koji nije kućanstvo sukladno odredbi članka 32. stavak 3. Odluke iznosi 175,00 eura i to je jedinstvena cijena minimalne javne usluge za korisnike koji nisu kućanstvo.

Prema ocjeni ovoga Suda navedena cijena za korisnike koji nisu kućanstva je jedinstvena za sve. Odredba članka 33. Odluke o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Kaštela, koja se odnosi na umanjeње cijene javne usluge ne stvara nikakvu obvezu korisnika koji nije kućanstvo da plaća navedenu umanjenu cijenu. Naime, da bi korisnik plaćao navedenu umanjenu cijenu minimalne javne usluge mora ispuniti i dodatan uvjet, a to je da sa davateljem usluge sklopi ugovor o prikupljanju reciklabilnog otpada. Dakle, svaki korisnik koji nije sklopio ugovor s davateljem usluge plaća cijenu minimalne javne usluge 175,00 eura i cijena je za sve jedinstvena. Dakle, kada korisnik sklopi ugovor s davateljem usluge i ostvari pravo na umanjeње cijene, ne mijenja se jedinstvena cijena i iznosi 175,00 eura. Međutim, taj korisnik plaća određeni postotak umanjeња, jer je zaključio ugovor o prikupljanju reciklabilnog otpada s davateljem usluge koji je naplativ za korisnike koji nisu kućanstva. Dakle, korisnik koji nije kućanstvo sukladno zakonu za odvojeno skupljanje frakcije komunalnog otpada mora sklapati ugovor o njihovom naplatnom odvozu, bilo s davateljem javne usluge, bilo s drugim ovlaštenim osobama koje imaju dozvolu za sakupljanje posebnih kategorija otpada na cijelom području Republike Hrvatske.

24. Odredbom članka 73. ZOGO propisano je da kriteriji za umanjeње cijene javne usluge moraju poticati korisnika da odvojeno predaje, biootpad, reciklabilni komunalni otpad, glomazni otpad i opasni komunalni otpad, od miješanog komunalnog otpada te da kada je to primjenjivo kompostira biootpad.

25. Prema ocjeni i ovoga Suda, pravilno navodi donositelj da se kriteriji za umanjeње cijene javne usluge izričito odnose na ukupnu cijenu javne usluge, a ne samo za cijenu za količinu predanog otpada ili samo cijenu obvezne minimalne javne usluge. Dakle, zakonodavac nije propisao da se kriterij za umanjeње cijene javne usluge odnose samo na jednu od stavki u strukturi cijene.

26. S obzirom na sve navedeno, prema ocjeni ovoga Suda osporene odredbe Odluke nisu u nesuglasju s ZOGO-om, na temelju kojeg je Odluka donesena.

27. Što se tiče prijedloga podnositelja OŽ, koji osporava odredbu članka 44. stavka 3. alineje 1. sporne Odluke, valja istaknuti da navedeni predlagatelj osporava odredbu kojom je propisano da se smatra da je korisnik usluge postupio suprotno ugovoru u slučaju ako ne vrši predaju otpada najmanje jednom mjesečno davatelju usluge, a na temelju podataka očitavanja mjernih uređaja za potrošnju električne energije, plina, pitke vode ili na drugi način se utvrdi da stalno koristi nekretninu, te mu se određuje ugovorna kazna u iznosu od 6,64 eura. Valja istaknuti da je odredbom članka 66. stavka 1. točke 12. ZOGO-a propisano da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o načinu pružanja javne usluge donosi odluku koja između ostalog i sadrži odredbe o ugovornoj kazni. Stoga su odredbe o ugovornoj

kazni utemeljene na valjanoj pravnoj osnovi na temelju koje je i sporna Odluka donesena.

Što se tiče samog sadržaja navedene odredbe koju podnositelj osporava, jer smatra da je navedena odredba u suprotnosti sa Općom deklaracijom o ljudskim pravima, Zakonu o zaštiti osobnih podataka, budući da se zadire u privatne podatke korisnika, račune o potrošnji struje, vode, plina, valja istaknuti da je odredbom članka 70. stavka 4. točke 5. ZOGO-a propisano da je korisnik usluge dužan platiti davatelju usluge iznos cijene javne usluge za obračunsko mjesto i obračunsko razdoblje osim za obračunsko mjesto na kojem je nekretnina koja se trajno ne koristi.

28. Člankom 71. stavkom 1. i 2. ZOGO-a propisano je što je nekretnina koja se trajno ne koristi. Naime, nekretnina koja se trajno ne koristi je nekretnina koja se u razdoblju od najmanje 12 mjeseci ne koristi za stanovanje ili nije pogodna za stanovanje, boravak ili obavljanje djelatnosti, odnosno nije useljiva.

Trajno nekorištenje nekretnine utvrđuje se na temelju očitovanja vlasnika nekretnine, a dokazuje se temeljem podataka očitavanja mjernih uređaja za potrošnju električne energije ili plina ili pitke vode ili na drugi odgovarajući način uključujući očevid lokacije.

29. S obzirom na navedeno, osporena odredba je u skladu sa odredbama ZOGO-a na temelju kojih je donesena, a ovaj Sud nije nadležan ocjenjivati sukladnost jednog zakona u odnosu na drugi, odnosno nije nadležan za ocjenu zakonitosti općeg akta u odnosu na Opću deklaraciju o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda.

S obzirom da su osporene odredbe Odluke u skladu sa ZOGO-om na temelju kojeg su donesene, trebalo je odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. ZUS-a odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 13. lipnja 2025.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.